LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

MUHAMED I. MUJAKIĆ

Muhamed I. Mujakić

LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Autor:
mr. Muhamed I. Mujakić

Recenzenti:
dr. Zijad Hasić,
dr. Šukrija Bakšić,
mr. Miroslav Živanović.

Izdavač:
Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini
web: www.lawinstitute.ba

Američki univerzitet u Bosni i Hercegovini
web: www.aubih.edu

Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine
web: www.sogfbih.ba

Urednik:
mr. Alma Moćić-Mujakić

Lektor:
Tamara Čapelj

Tehnička obrada:
Nedim Karasalihović

Štampa:
Dobra knjiga d.o.o. Sarajevo

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

352(497.6)

MUJAKIĆ, Muhamed
Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini /
Muhamed I. Mujakić. - 2. izmijenjeno i dopunjeno
izd. - Sarajevo : ≠Udruženje ≠Pravni institut u
Bosni i Hercegovini, 2016. - 154 str. : ilustr. ;
24 cm
Bilješka o autoru: str. 155. - Bibliografija: str.
149-153.

ISBN 978-9958-0396-0-5

COBISS.BH-ID 21801222

Izdanje ove knjige pomogli su Američki univerzitet u Bosni i Hercegovini,
Savez općina i gradova u FBIH, općina Konjic, općina Visoko, općina Novo Sarajevo i
općina Novi Grad Sarajevo.

Muhamed I. Mujakić

LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Drugo, izmjenjeno i dopunjeno izdanje

Sarajevo, 2016. godina

Knjigu posvećujem mojim roditeljima,
supruzi i djeci, s ljubavlju i zahvalnošću.

Autor

„Pitanje samouprave, posmatrano u najširem smislu, spada među najvažnije političke i državne probleme"
akademik Hamdija Ćemerlić

„Države nastaju i propadaju, a u njima gradovi i sela i dalje traju, možda baš zbog toga što ih je povijest prerasla i svoja vrenja i sukobe preselila na šire razine"
akademik Eugen Pusić

„Lokalna samouprava je jedna od institucija političke organizacije jedne zemlje..."
akademik Jovan Đorđević

SADRŽAJ

Iz recenzija 9
PREDGOVOR 11
1. UVODNA RAZMATRANJA 13
1.1. Uvod 13
1.2. Metodološki pristup 15
1.3. Predmet istraživanja 16
2. PRAVNA PRIRODA LOKALNE SAMOUPRAVE 19
2.1. Razvoj lokalne samouprave 19
2.2. Osnovne karakteristike lokalne samouprave 21
2.3. Teorije o pravnoj prirodi lokalne samouprave i praktični primjeri razvoja teorija 21
2.4. Pojam lokalne samouprave 23
2.5. Oblici i sistemi lokalne samouprave 25
2.6. Principi lokalne samouprave 27
2.7. Tipovi lokalne samouprave 29
2.8. Dekoncentracija i decentalizacija 30
3. EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I LOKALNA SAMOUPRAVA U EVROPSKIM DRŽAVAMA 33
3.1. Uvodni dio 33
3.2. Sadržaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi 35
3.3. Primjena Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini 38
3.4. Lokalna samouprava u evropskim državama (Velika Britanija, Francuska, SR Njemačka i Slovenija) 40
3.4.1. Lokalna samouprava u Velikoj Britaniji 40
3.4.2. Lokalna samouprava u Francuskoj 44
3.4.3. Lokalna samouprava u Saveznoj Republici Njemačkoj 47
3.4.4. Lokalna samouprava u Republici Sloveniji 49
4. LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI 53
4.1. Historijski pregled lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 53
4.2. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini 57

5. LOKALNA SAMOUPRAVA U ENTITETU
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE 63
5.1. Uvodni dio 63
5.2. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u
Federaciji Bosne i Hercegovine 67
5.3. Organi općina i gradova kao jedinica
lokalne samouprave u Federaciji BiH 71
5.4 Finansijski aspekti lokalne samouprave u Federaciji BiH 75
5.5. Učešće građana u odlučivanju u jedinicama
lokalne samouprave u Federaciji BiH 80
5.6. Zaštita prava na lokalnu samoupravu - praksa Ustavnog suda
Federacije BiH 82
5.7. Grad Sarajevo 84
5.8. Grad Mostar 89
6. LOKALNA SAMOUPRAVA
U ENTITETU REPUBLIKA SRPSKA 93
6.1. Uvodni dio 93
6.2. Nadležnosti općina kao jedinica lokalne samouprave
u Republici Srpskoj 95
6.3. Organi jedinica lokalne samouprave u
Republici Srpskoj 98
6.4. Finansiranje i imovina jedinica lokalne samouprave
u Republici Srpskoj 103
6.5. Učešće građana u odlučivanju u jedinicama
lokalne samouprave u Republici Srpskoj 105
6.6. Grad Banja Luka 107
7. LOKALNA SAMOUPRAVA U BRČKO DISTRIKTU BIH 111
7.1. Uvodni dio 111
7.2. Nadležnosti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine 113
8. ORGANIZIRANJE OPĆINA I GRADOVA U BIH 117
8.1. Historija Saveza općina i gradova u BiH 117
8.2. Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine 118
8.3. Savez općina i gradova Republike Srpske 121
9. KRITIČKI OSVRT NA PRAVNI OKVIR
LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI 125
10. ZAKLJUČAK 137
11. LITERATURA 149
BILJEŠKA O AUTORU 155

IZ RECENZIJA

Analizirajući rukopis po njegovim segmentima, kao i integralno, može se zaključiti da je rukopis knjige Muhameda Mujakića rađen kvalitetno, po metodologiji izrade naučnih radova. Svaki segment rukopisa osvjetljava aspekte lokalne samouprave, njenu organiziranost, nadležnost, nomotehničku pokrivenost i funkcionalnost. Stil autora je jasan, stručan i razumljiv, zasnovan na pravnoj terminologiji. Autor je stvorivši svoju predstavu izgleda rukopisa, dio po dio uspješno obrađivao, tako da na kraju, imamo vrijedan rukopis.

Kako uspješna organizacija države zavisi od stabilnosti lokalne samouprave, jasno je da lokalna samouprava predstavlja ključ ostvarenja brojnih ljudskih prava, njihovih potreba i jačanja države, na što je ovim ruikopisom posebno ukazano. Vidljivo je da razumijevanje lokalne samouprave neophodno i da treba uložiti mnogo napora na njenom daljnjem razvoju, što je i poruka autora.

Imajući u vidu svrhu pravljenja ovog rukopisa, a to je da se oblast lokalne samouprave približi na najbolji način populaciji ljudi koji se obrazuju (studentima, postdiplomcima, doktorantima i sl.), ali i onima koji neposredno rade na primjeni propisa o lokalnoj samoupravi, prije svega načelnicima, članovima općinskih vijeća i zaposlenima, te drugima koje interesira ova oblast, smatram da je autorova namjera u cijelosti postignuta, a autor, u želji da obradi ovu zahtjevnu temu, u cijelosti je uspio.

Aktualnost ove teme, sa svim segmentima edukativnog i za primjenu praktičnog značaja, te cjelovitost obrađenosti, čini ovu knjigu nužnom i potrebnom za škole i fakultete. Nesumljivo je da je oblast lokalne samouprave važna oblast aktivnosti ljudi, o kojoj naučno i stručno trebaju mnogi da pišu i daju svoj doprinos, što do sada nije bio slučaj. Zato je pojava ovakvog rukopisa dobrodošla i ja je najsrdačnije pozdravljam.

Imajući sve u ovo u vidu, a posebno apostrofirajući trud i postignute ciljeve u izradi rukopisa, smatram da se može ovaj rukopis objaviti kao knjiga, jer će njegova objava korisiti svim potencijalnim korisnicima, a nama popuniti veliku prazninu koja se osjeća u ovoj oblasti.

dr. Zijad Hasić

Imajući u vidu namjeru autora da svojim radom naglasi ustavno – pravni i politički značaj lokalne samouprave za demokratske države, inspirisanu činjenicom da je u Bosni i Hercegovini na snazi relativno nova legislativa u ovoj oblasti, kao i činjenicom da izrazito složena državna struktura itekako otežava odgovarajuće funkcionisanje lokalne samouprave, mora se utvrditi suštinska relevantnost ovog rukopisa. Autor je uspio u svojoj namjeri, tako što je ponudio referentno djelo koje doprinosi predmetnoj oblasti, naročito u segmentu njenog jasnog i pristupačnog, ali naučno utemeljenog, predstavljanja široj javnosti, koja obuhvata i profesionalne i političke kadrove jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, domaće i strane istraživače, kao i studente dodiplomskih i postdiplomskih studija.

S obzirom na već pomenute novine u oblasti zakonskog regulisanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, rad predstavlja logičan nastavak, ne pretjerano bogatog, i time potrebnijeg, naučnog djelovanja u ovoj oblasti i time zauzima ravnopravno mjesto u postojećem naučnom diskursu posvećenom lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini.

S druge strane, rad je značajan i zbog toga što, oslanjajući se na analizu postojeće prakse lokalne samouprave u Bosni i Hercegovinu, te pružajući precizan pregled njenih ključnih nedostataka i problema, jasno ukazuje i na određena pozitivna iskustva u radu lokalnih samouprava. U tom smislu se mora naglasiti, u više navrata isticani, primjer Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kao jedinice lokalne samouprave koja ima potencijal da se iskoristi kao model kvalitetnog djelovanja lokalne samouprave koji uvažave temeljne specifičnosti bosanskohercegovačkog društva. Na ovaj način autor je otvorio jedan novi smjer mogućeg promišljanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, koji će voditi ka uspostavljanju kvalitetnijeg sistema lokalne samouprave, i koji će u najvećoj mogućoj mjeri uvažiti evropske procedure i prakse proizašle iz principa i vrijednosti prihvaćenih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, ali i društveno – političku i ekonomsku realnost Bosne i Hercegovine.

Budući da snažna, funkcionalna i otvorena lokalna samouprava nema alternativu, barem kada je u pitanju budućnost Evropske unije i Evrope, te imajući u vidu evropske ambicije Bosne i Herceovine, više je nego očigledna potreba i akademske, ali i šire društvene zajednice, za istraživanjem i objavljivanjem materijala iz ove oblasti i stoga ovaj rad odgovorno preporučujem pažnji šire javnosti u Bosni i Hercegovini.

mr. Miroslav Živanović

PREDGOVOR

Pred vama je knjiga pod nazivom *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini* koja predstavlja revidiranu verziju magistarskog rada autora odbranjenog pod nazivom *Pravna priroda lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini* na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici. Radi se o drugom, izmjenjenom i dopunjenom izdanju.

Lokalna samouprava u svakoj demokratskoj državi predstavlja veoma važan segment pravnog, ustavnog i političkog funkcioniranja. Ona predstavlja oblik upravljanja i odlučivanja građana u lokalnim zajednicama, odnosno ona je vlast najbliža građanima, ona koju oni neposredno biraju na lokalnom nivou i putem koje pretežno ostvaruju svoja prava i obaveze.

Neposredan povod za obrađivanje ove teme s pravne tačke gledišta jeste donošenje i primjena relativno novog zakonodavstva u entitetima Bosne i Hercegovine iz oblasti lokalne samouprave. U Ustavu Bosne i Hercegovine lokalna samouprava se uopće ne spominje, dok je ona u ustavima entiteta ustavna kategorija. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je 2006. godine, a imao je jednu dopunu 2009. godine i relativno je usaglašen s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je Bosna i Hercegovina ratificirala još 1994. godine. U Republici Srpskoj 2004. godine usvojen je Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske koji se primjenjuje od 2005. godine i koji je imao dvije izmjene i dopune manjeg obima. Povod za izdavanje drugog izmjenjenog i dopunjenog izdanja jeste dobivanje statusa gradova za osam novih gradova u Bosni i Hercegovini ali i ispravka određenih nedostataka u prethodnom izdanju.

Pored veoma složene unutrašnje državne i teritorijalne strukture Bosne i Hercegovine, koja se sastoji od dva asimetrično uspostavljena entiteta: Republike Srpske, koja je centralistička, i Federacije Bosne i Hercegovine, koja se sastoji od deset kantona koji su svojevrstan oblik *„države u državi"*, Bosna i Hercegovina ima i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Status Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine je konačno utvrđen Amandmanom I. na Ustav Bosne i Hercegovine, u kojem je on definiran kao jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod kontrolom države.

Iz svega navedenog vidimo da u Bosni i Hercegovini ima i previše nivoa vlasti, a prije svega da postoji višak zakonodavnih i izvršnih organa, ali

ono za što se ne može reći da je višak i da nije neophodno u funkcioniranju države jeste lokalna samouprava, odnosno jedinice lokalne samouprave, općine i gradovi. Upravo zato opredijelili smo se da proučavamo ovaj nivo vlasti, da uradimo analizu trenutnog stanja, te da predložimo konkretne preporuke u cilju primjene principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini.

U analiziranju teoretskih postavki o lokalnoj samoupravi, komparativno smo dali osnovne pokazatelje organizacije lokalne samouprave u nekim evropskim državama, odnosno britanski, francuski, njemački i slovenski model lokalne samouprave.

Ova monografija namijenjena je širokoj javnosti, prije svega općinskim vijećnicima i odbornicima, načelnicima općina, državnim službenicima u organima jedinica lokalne samouprave i kantonima, odnosno entitetima te na državnom nivou. Namijenjena je istraživačima koji će se dalje baviti izučavanjem ove veoma dinamične materije. Nadamo se da će ova monografija poslužiti i studentima dodiplomskih, postdiplomskih i doktorskih studija.

Ovom prilikom zahvaljujem se svima koji su mi pomogli u izradi ove monografije, izdavaču, recenzentima dr. Zijadu Hasiću, dr. Šukriji Bakšiću i mr. Miroslavu Živanoviću, koji su mi dali veoma važne sugestije u konačnom koncipiranju ove monografije. Također, želim da se zahvalim supruzi čije mi je strpljenje i nomotehničko znanje bilo od izuzetne koristi, kao i svima koji su na bilo koji način pomogli.

Ovom prilikom molim sve one koji, čitajući ovu monografiju, uoče eventualne propuste i nedostatke da nam na njih ukažu kako bismo ih mogli otkloniti u nekom od narednih izdanja.

U Sarajevu, april 2016. godine

Autor

Muhamed Mujakić

muhamed.mujakic@gmail.com

1 UVODNA RAZMATRANJA

1.1. Uvod

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini aktuelizirana je od 1994. godine kada je Republika Bosna i Hercegovina ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Lokalna samouprava kao tema danas je veoma aktuelna, jer ima sve veći značaj kako u Bosni i Hercegovini tako i šire u regiji, Evropskoj uniji i svijetu općenito. Bosnu i Hercegovinu očekuje proces ustavnih promjena koje treba da budu suštinske i kojima se treba adekvatno urediti i oblast lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini kao ustavna kategorija. Značaj lokalne samouprave, bit će još izraženiji pristupanjem Bosne i Hercegovine u punopravno članstvo Evropske unije, u kojoj lokalna i regionalna samouprava zauzimaju jedno od najznačajnijih mjesta.

Važan razlog za istraživanje ove tematike i priređivanje ove monografije bio je i činjenica da u Bosni i Hercegovini u posljednje vrijeme nije mnogo, s pravnog aspekta, teoretski i naučno obrađivana ova aktuelna tema, naročito nakon 2005. godine s obzirom na novi pravni okvir lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini odnosno njenim entitetima. Dosadašnji naučni i istraživački doprinos ovoj oblasti bilo je nekoliko istraživačkih odnosno magistarskih radova iz oblasti prava lokalne

samouprave[1] i nekoliko monografija i knjiga koje su pisane u periodu 1998.-2002. godine, a prije stupanja na snagu novih propisa o lokalnoj samoupravi. U međuvremenu, krajem 2004. godine, u Republici Srpskoj usvojen je novi Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (koji je djelimično dopunjavan i čija je primjena počela 2005. godine), a 2006. godine u Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je Zakon o principima lokalne samouprave u Fedraciji Bosne i Hercegovine. Federalni zakon imao je jednu dopunu manjeg obima 2009. godine koja je inicirana od Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu. Također, Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine doživio je određene izmjene i dopune, a i status Brčko Distrikta 2009. godine konačno je riješen na način da je Amandmanom I. na Ustav Bosne i Hercegovine Brčko Distrikt definiran kao posebna i specifična jedinica lokalne samouprave Bosne i Hercegovine. Također, i statuti gradova Sarajeva, Mostara i Banje Luke mijenjani su i dopunjavani u skladu s navedenim entitetskim zakonima ili od strane Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu. Nadalje, tokom 2012. godine u Republici Srpskoj, a 2014. godine u Federaciji Bosne i Hercegovine uspostavljeno je po četiri nova grada kao jedinice lokalne samouprave.

Dakle, zakonski tretman lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i njenim entitetima je promijenjen. Ipak, treba napomenuti da je nekoliko magistarskih radova iz oblasti lokalne samouprave odbranjeno i na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu,[2] a na ovom fakultetu izučava se i predmet *Lokalna i regionalna samouprava*. Na nekim

1 Iz oblasti prava lokalne samouprave, koliko nam je poznato, nije odbranjena ni jedna doktorska disertacija, a što se tiče magistarskih radova, odbranjeno ih je nekoliko od kojih izdvajamo rad Alić H. iz 2002. godine na temu „Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini" na Pravnom fakultetu u Sarajevu. Što se tiče monografija i knjiga iz oblasti lokalne samouprave objavljenih u Bosni i Hercegovini, to su: Dedić S. „Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine" iz 1998. godine, te knjige „Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini" iz 1999. godine grupe autora Miličević N., Pašić H., Zlokapa Z., Štitić A. i knjiga „Lokalna i regionalna samouprava" iz 2001. godine, također grupe autora Miličević N., Pejanović M., Kukić S., Zlokapa, Z., Milidragović D., Pašić H., Štitić A.

2 Izdvaja se rad Ibrahimović M. „Političko pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini", koji je odbranjen 2004. godine (mentor: prof. dr. Mirko Pejanović).

drugim fakultetima predmet Lokalna samouprava izučava se ili kao izborni predmet ili kao predmet na postdiplomskom studiju, kao što je slučaj na Pravnom fakultetu u Sarajevu. Ovo ističemo iz objektivnih razloga, kako bismo ukazali na oskudnu teoretsku i naučnoistraživačku obradu ove teme.

Važan razlog za obradu i istraživanje ove oblasti također jeste, značaj pitanja lokalne samouprave u ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini, odnosno njen pravni aspekt. Ustav Bosne i Hercegovine, kao i ustavi entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ne sadrže konzistentnu niti koherentnu koncepciju lokalne samouprave. Ono što je općina u entitetu Federaciji Bosne i Hercegovine ne liči na općinu u entitetu Republika Srpska u smislu obima nadležnosti općinskog vijeća odnosno skupštine općine, te obima nadležnosti načelnika općine i dr. Ovakve neujednačenosti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini samo su jedan od problema koji se odnose na lokalnu samoupravu.

Ostvarivanje lokalne samouprave najdirektnije je uslovljeno daljnjom dogradnjom i funkcioniranjem pravnog sistema, izgradnjom koncepta dobre uprave, demokratskim procesima, ostvarivanjem ustavnosti i zakonitosti, vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Cilj ove monografije jeste predstaviti pravni okvir lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, što podrazumijeva uređenje lokalne samouprave na nivou entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, kao specifične administrativne i lokalne jedinice unutar Bosne i Hercegovine. Ova monografija, kao što smo rekli, predstavlja revidiranu i prerađenu verziju magistarskog rada autora koji je odbranjen pod naslovom „Pravna priroda lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini".

1.2. Metodološki pristup

Metodološki pristup obradi izabrane teme monografije, s obzirom na njenu prirodu i postavljene ciljeve, bio je interdisciplinaran. Osim općih naučnih metoda: historijske metode, metode prikupljanja, sis-

tematizacije i obrade podataka, dedukcije i indukcije (generalizacije), korišteni su i metodološki postupci svojstveni društvenim i pravnim naukama, kao što su uporedni, odnosno komparativni, dogmatski i normativni. Također, koristili smo i metode analiza, istraživanja, specifičnih slučajeva (*case study*), deskriptivnu metodu i dr.

Da bismo razumjeli pojam lokalne samouprave, moramo ustanoviti kada i gdje se on počeo upotrebljavati. Dogmatskom metodom utvrđeno je tačno značenje pravnih normi koje reguliraju lokalnu samoupravu (ustavi, zakoni i dr.). Normativna metoda primjenjivana je u vezi s utvrđivanjem funkcioniranja normi lokalne samouprave. Metode primijenjene u ovoj monografiji odnosno istraživanju su: metode dedukcije i indukcije, uporedna, dogmatska i normativna metoda.[3] Kao primarni izvori u izradi ove monografije korišteni su: izvori[4] i literatura.[5] Za uporedni metod opredjelili smo se obrađujući neke od država Evropske unije sa većom tradicijom i različitim iskustvom u oblasti lokalne samouprave.

1.3. Predmet istraživanja

U bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ), u čijem je sastavu bila i tadašnja Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (SR BIH), bio je važeći komunalni sistem u kojem su bitnu ulogu vodile općine odnosno komune, po kojima je i nazivan komunalni sistem, karakterističan za socijalističku pravnu teoriju. Evidentno je da je komunalni sistem bio važeći do 1990. godine u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini, a poslije je transformiran u sistem lokalne samouprave. Dakle, komunalni sistem je transformiran u sistem lokalne samouprave još prije raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Republika Bosna i Hercegovina je još 1994. godine ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, kao jedan od najvažni-

3 Rukovodili smo se osnovnim metodama u pravnoj nauci, konsultirajući: Visković N. „Osnovi metodologije prava", Split 1980., i Šamić M. „Kako nastaje naučno djelo", IX izdanje Sarajevo, 2003.

4 Pravna vrela, međunarodni sporazumi/konvencije, ustavi, zakoni i dr.

5 Knjige, enciklopedije, članci, publikacije, monografije, časopisi i dr.

jih evropskih dokumenata iz ove oblasti. S obzirom da je ratni period, odnosno period agresije na Bosnu i Hercegovinu 1992.-1995. godine onemogućio tranzicijske procese u Bosni i Hercegovini, to je uticalo na razvoj lokalne samouprave te na primjenu principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Predmet istraživanja ove monografije jeste pravna priroda lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, odnosno sadašnji pravni okvir lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, njenim entitetima i distriktu. Predmet istraživanja jeste i sadašnje normativno (pozitivnopravno) i faktičko stanje lokalne samouprave te prijedlozi za bolja rješenja u skladu s evropskim standardima iz oblasti lokalne samouprave.

Glavni ciljevi ovog istraživanja su:

a) istraživanje pravne prirode lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini;

b) prikaz pravnog okvira lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (*de jure*);

c) pravna analiza trenutnog stanja (*de lege lata*) lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (*de facto*);

d) ukazivanje na značaj harmonizacije lokalne samouprave na nivou cijele Bosne i Hercegovine;

e) dati pregled novih zakonskih rješenja instituta lokalne samouprave (*de lege ferenda*);

f) predložiti normiranje lokalne samouprave kao ustavne kategorije u Ustav Bosne i Hercegovine (*de constitutione ferenda*).

Samim tim, iz ciljeva proizilaze zadaci ove monografije odnosno istraživanja, a oni su:

a) dati prikaz pravnog okvira lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini;

b) kritički analizirati trenutno stanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini;

c) predložiti *de lege ferenda* nova rješenja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u skladu s evropskim standardima, a naročito Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Tematika koja se obrađuje u ovoj monografiji odnosi se na lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini. Naučni i društveni značaj teme lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini od važnosti je za put Bosne i Hercegovine ka evropskim integracijama, jer Evropska unija i Vijeće Evrope pridaju veliki značaj lokalnoj samoupravi.

Postoji naučna i društvena opravdanost za izdavanjem ove monografije jer je u Bosni i Hercegovini od 2005. godine počeo da se mijenja pravni okvir lokalne samouprave te ova oblast poslije toga nije adekvatno obrađivana u naučnoj i stručnoj literaturi u Bosni i Hercegovini. Postoji objektivan naučni i društveni značaj u istraživanju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini uz sveobuhvatan i holistički pristup.

Hipoteza koju smo postavili jeste da lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini ima sve veći značaj u pogledu pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, da lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini treba da bude harmonizirana sa međunarodnim i evropskim propisima te da se Bosna i Hercegovina sastoji od više nivoa vlasti, što lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini čini neodrživom, neefikasnom i neracionalnom. U ovoj monografiji imali smo za cilj da dokažemo postavljenu hipotezu, ali i da ostvarimo ciljeve i zadatke ove monografije, odnosno da damo određene prijedloge za poboljšanje stanja lokalne samouprave.

PRAVNA PRIRODA LOKALNE SAMOUPRAVE

2

2.1. Razvoj lokalne samouprave

Lokalna samouprava je veoma star oblik organiziranja ljudi zarad zajedničkog življenja na jednom određenom prostoru.[6] Da bismo ustanovili pravnu prirodu lokalne samouprave, moramo ispitati njeno porijeklo. Prema nekim teoretičarima, kao što je prof. Đorđević, stvarno porijeklo lokalne samouprave nalazi se u pojedinim feudalnim državama Evrope još u XII i XIII stoljeću. Ona je historijski nastala u zemljama kao što su Velika Britanija, Njemačka i Švedska.[7]

Prvi konkretni oblici lokalne samouprave nastali su u Evropi u XV i XVI stoljeću sa razvojem srednjovjekovnih gradova-komuna koji su taj status, odnosno status slobodnih gradova, dobivali od kralja ili feudalca putem raznih povelja ili drugih dokumenata. U savremenom značenju, lokalna samouprava nastala je u vremenu stvaranja moderne države, na prelasku iz feudalizma u kapitalizam. Savremena lokalna samouprava, kakvu trenutno poznajemo, može se vezati tek za kraj XIX i početak XX stoljeća, prije svega u Evropi, kada postaje dio jedinstvenog sistema dr-

6 Ćemerlić H. "Lokalna samouprava u FNRJ", Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu br. I, Sarajevo, 1953. str. 41.

7 Đorđević J. „Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957. str. 5.

žavne vlasti i, zavisno od toga, ima određene karakteristike i oblike.[8]

Kao politička institucija u modernom smislu, lokalna samouprava rađa se i uspostavlja u buržoasko-demokratskoj revoluciji i u političkom uređenju koje gradi nova klasa koja je osvojila vlast i srušila feudalni poredak i apsolutnu monarhiju. To je drugi put da se pojavljuje lokalna samouprava i on je karakterističan za revolucije u Americi i Francuskoj krajem XVIII stoljeća. Lokalna samouprava, kao samovlada građana u općini, srezu, okrugu ili na drugim područjima, na kojima su ljudi bili povezani izvjesnim ekonomskim i docnije političkim, pravnim i upravnim zajedničkim interesima i vezama, postaje osnovna institucija novog političkog sistema i državnog uređenja koje se postepeno uspostavlja.[9]

Period razvijanja i jačanja lokalne samouprave poklapa se sa vremenom razvoja kapitalizma, organiziranja buržoaske države, pojave i jačanja radničkih pokreta u cilju obezbjeđivanja određenih materijalnih, komunalnih i drugih uslova za život stanovništva.

Prema prof. Pusiću, „lokalna samouprava nastala je u povijesnom razvoju kao institucionalni odgovor na dvije izrazite potrebe: političku potrebu da se stvori protuteža monopolu organizirane fizičke sile u društvu, koji se monopol nalazi u rukama centralnih državnih vlasti, i upravnu potrebu da se stvore posebne organizacije koje će služiti redovitom zadovoljavanju specifičnih lokalnih potreba."[10]

Dakle, vidi se da je lokalna samouprava od svoje pojave bila u vezi s pravnim i političkim uređenjem, međutim mi lokalnu samoupravu situiramo u pravni kontekst i dovodimo u vezu s njenom pravnom prirodom koja proizilazi iz normativnog uređenja lokalne samouprave. Lokalna samouprava bila je uređivana statutima, poveljama, zakonima, ustavima i drugim pravnim aktima pa joj otud i njena pravna priroda. Normiranje u vezi sa lokalnom samoupravom odnosi se prvenstveno na nadležnosti koje se utvrđuju, a te nadležnosti su nadležnosti jedinica lokalne samouprave, organa vlasti u jedinicama lokalne samouprave i dr.

---

8 Đorđević J. „Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957. str. 5.

9 Ibid, str. 5-6.

10 Pusić E. „Lokalna samouprava", u „Zakonitost" br. 11-12, Zagreb, 1990., str. 1288.

2.2. Osnovne karakteristike lokalne samouprave

Osnovne karakteristike lokalne samouprave koje pravna teorija prepoznaje su:

a) postojanje određene **teritorije** odnosno prostora na kojem se uspostavlja lokalna samouprava;

b) **građani** odnosno ljudi koji na toj određenoj teritoriji/prostoru slobodno biraju svoju lokalnu vlast (vijećnike u općinskim vijećima i načelnike općina) ili neposredno odlučuju o bitnim pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu; [11]

c) organizaciona samostalnost lokalnih institucija, odnosno **djelatnosti** lokalnih tijela;[12]

d) postojanje određene **finansijske samostalnosti**-prikupljanje prihoda i budžet jedinica lokalne samouprave;

e) normativna samostalnost u okviru ustava, zakona, ili statuta.

2.3. Teorije o pravnoj prirodi lokalne samouprave i praktični primjeri razvoja teorija

Lokalna samouprava[13] je historijski i komparativno različito shvatana i različito tumačena. Osnovni oblici lokalne samouprave mogu se svesti na dva osnovna tipa lokalne samouprave. Prvi, u kojem je lokalna samouprava odvojena od centralne vlasti (Velika Britanija), i drugi, u kojem je lokalna samouprava podređena centralnoj vlasti (Francuska).

U historijskom smislu, pojam lokalne samouprave najčešće se vezuje za britansku pravno-političku tradiciju. Drugi karakterističan oblik vezuje se za Francusku (model koji se naziva kontinentalnim), čije je

11 Ako govorimo o lokalnoj samoupravi i jedinicama lokalne samouprave, bile to općine, srezovi ili okruzi, uvijek mislimo na konkretnu teritoriju te jedinice, ma kolika ona bila, i na ljude odnosno građane koji na toj teritoriji žive.

12 Alić H., „Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini", magistarski rad, Sarajevo, 2001., str. 4-6.

13 Engl. *local self-government*, franc. *autonomie locale*, njem. *kommunale Selbstverwaltung*. O samom terminološkom određenju pravnog instituta lokalna samouprava vidjeti u „Pravni leksikon", Zagreb, 2007., str. 676.

polazište vezano za uvjerenje da sistem lokalne samouprave predstavlja dio teritorijalne organizacije države, koji ona, iz razloga efikasnosti, prepušta lokalnim organima.

Pravna priroda lokalne samouprave, generalno, veže se za dva osnovna modela, odnosno dvije *„pravne teorije lokalne samouprave*": britansku i francusku pravnu teoriju. Britanski model, odnosno pravna teorija, polazi od stanovišta da se lokalna samouprava u svemu razlikuje od države i da joj historijski prethodi, dok drugi, francuski (kontinentalni) model, odnosno teorija o pravnoj prirodi, polazište nalazi u uvjerenju da sistem lokalne samouprave predstavlja dio teritorijalne organizacije države.[14]

Lokalna samouprava u Velikoj Britaniji nastajala je na osnovu raznih akata parlamenta i putem povelja, a sastoji se od razuđenog sistema oblika samouprave, od parohija i sela do velikih gradova. Britanski sistem još se naziva komitetski ili odborski, odnosno skupštinski. Najviši organ lokalne samouprave je savjet/vijeće kao predstavničko tijelo koje odlučuje o najvažnijim pitanjima politike, finansija, izbornih prava i dr. Kao izvršni organi u lokalnoj samoupravi, djeluju odbori ili komiteti koji se osnivaju za pojedine oblasti upravljanja, sastavljeni od članova savjeta i drugih građana. Poslove administracije obavljaju službenici (*civil service*), koji su eksperti, neutralni u odnosu na političke i stranačke podjele.[15] Najvažniji važeći zakon iz oblasti lokalne samouprave je Akt o lokalnoj samoupravi iz 1972. godine.

Francuska je nakon revolucije iz 1789. godine imala jedan od najrazvijenijih oblika samouprave. Sistem lokalne samouprave u Francuskoj, nastao u vrijeme Napoleona, karakterizira jaka centraliziranost i hijerarhija, što mu daje predominantne karakteristike uprave, a ne samouprave. Napoleon je ukinuo francuske samoupravne komune i zaveo kruti centralizirani sistem vladavine.[16] On se sastojao od preko 90 *de-*

14 Ibrahimović M. „Političko-pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini", magistarski rad, Sarajevo, 2004., str. 147-148.

15 O lokalnoj samoupravi u Velikoj Britaniji vidjeti: E. C. S. Wade i G. Phillips "Constitutional law", London, 1950., Byrne T. "Local Government in Britain", London, 1990., J. Jennings, "Principles of local government" i dr.

16 Đorđević J. "Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957., str. 23.

partmana i preko 36.000 općina. Općine su osnovne jedinice lokalne samouprave. Departmanima rukovode *prefekti*, koje postavlja centralna vlast i koji njoj odgovaraju za svoj rad, dok je na čelu općine gradonačelnik (*maire*) i njega bira savjet/vijeće općine.

Iz britanskog modela razvijao se sprecifičan model lokalne samouprave u Sjedinjenim Američkim Državama – SAD-u. U Sjedinjenim Američkim Državama, lokalna samouprava ima dugu tradiciju, a razvijala se pod uticajem lokalne samouprave u Velikoj Britaniji. Opća karakteristika lokalne samouprave u Sjedinjenim Američkim Državama je postojanje visokog stepena slobodnog organiziranja, što znači i postojanje različitih oblika lokalne samouprave, gradske samouprave, distrikta itd. Jačanjem federalne vlasti i etatizma veza između lokalne samouprave i široke mreže raznih federalnih agencija i organa postaje sve neposrednija.

U Sjedinjenim Američkim Državama, posebno u razvijenim sredinama, stvoren je i specifičan menadžerski tip lokalne samouprave. Nastao je pod uticajem rezultata i iskustava ostvarenih u upravljanju velikim preduzećima. Odlikuje se time što savjet/ vijeće lokalne samouprave, putem javnog konkursa, angažira menadžera, eksperta za poslove lokalne samouprave. On je nosilac izvršne i upravne funkcije, sam bira svoje saradnike, a ne učestvuje u stranačkim aktivnostima. Sa njim se sklapa ugovor o radu na određeno vrijeme i o visini plaće. Rezultati ovakvog načina provođenja lokalne vlasti su pozitivni, posebno u efikasnosti obavljanja poslova.[17]

2.4. Pojam lokalne samouprave

Neophodno je definirati pojam lokalne samouprave, odnosno odgovoriti na pitanje – šta je to zapravo lokalna samouprava? Za lokalnu samoupravu možemo reći da je to oblik odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama, na užoj teritoriji, neposredno od strane njenih stanovnika ili njihovih predstavnika koje oni neposredno biraju i drugih lokalnih organa.[18]

17 O lokalnoj samoupravi u SAD-u vidjeti: Ch. Beard "The American Government and Politics", New York, 1953, C. Johason, "Government in the USA", 1950. i dr.

18 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 17.

Osim teoretske definicije, važna je definicija lokalne samouprave po Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, pa u smislu Evropske povelje: „Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva."[19] Na identičan način se u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine definira pojam lokalne samouprave.[20]

To prvenstveno znači da lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i odgovoriti na svakodnevne i konstantne zahtjeve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu, odnosno obavljati poslove, izgrađivati i održavati lokalnu infrastrukturu, finansije i efikasnu upravu.

Međutim, Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske na nešto drugačiji način se definira lokalna samouprava kao: „pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva."[21]

Lokalna samouprava podrazumijeva ustavno pravo lokalnog stanovništva da samostalno odlučuje o lokalnim poslovima. Centralne vlasti ne mogu zadirati u samoupravna prava lokalnih zajednica. Pošto je riječ o ustavnom pravu, lokalne zajednice imaju mogućnost da putem ustavnog suda zaštite svoja prava.[22] Ona predstavlja samostalno uređivanje i rješavanje životnih potreba stanovništva u određenim užim teritorijalnim okvirima, u formi organiziranog i od države autonomnog načina obavljanja tih djelatnosti.

Za razliku od državne uprave (za koju je karakterističan hijerarhijski

19 Član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

20 Član 2. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

21 Član 2. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

22 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 381.

odnos, podređenost nižih organa višim i centralizacija u djelovanju), primarna obilježja lokalne samouprave su: autonomija i samostalnost, decentralizacija i demokratizacija. Iza djelovanja državne uprave pretežno stoji prinuda, a iza lokalne samouprave dobrovoljnost. Organizacija uprave postavlja se odozgo prema dolje (od državne vlasti), a lokalna samouprava stvara se obrnuto odozdo prema gore, odnosno od građana.[23]

Lokalna samouprava karakteristična je i za unitarne i za složene države. U složenim državama lokalna samouprava izražava dodatnu autonomiju njihovih dijelova, a u unitarnim državama lokalna samouprava „omekšava" centralizam i unitarizam.

Savremena lokalna samouprava predstavlja važan konstitutivni dio koncepcije političkog organiziranja društvene zajednice. Bez obzira na šarolikost postojećih modela političkog organiziranja koji su, uglavnom, rezultat kompromisa vladajućih političkih snaga, trenutno diljem svijeta, u različitim oblicima funkcionira pravno-politička institucija koju određujemo kao lokalnu samoupravu.[24]

2.5. Oblici i sistemi lokalne samouprave

S obzirom na kriterij učešća građana u lokalnoj samoupravi, u osnovi postoje dva oblika lokalne samouprave:

a) neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom (neposredna lokalna samouprava);
b) posredno učešće građana u obavljanju poslova lokalne samouprave preko svojih izabranih predstavnika (posredna lokalna samouprava).[25]

Postoje različite klasifikacije lokalne samouprave tako da možemo razlikovati tri osnovna sistema zasnovana na:

---

23 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 17.

24 Musabegović N., Vočkić-Avdagić J., Nuhanović A. "Lokalna samouprava - traganja i iskustva", Sarajevo, 1999., str. 11.

25 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 18.

(1) neposrednom upravljanju od strane građana;

(2) isključivom predstavničkom sistemu i principu kabinetske vladavine, odnosno podjele vlasti;

(3) predstavničkom sistemu i principu komitetske ili kolegijalne vladavine, ili na principu skupštinske vladavine.[26] Osnovna lokalna zajednica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava je općina, i ona se javlja kao osnovna jedinica ovog načina obavljanja javnih poslova.[27]

Često se pravi pogrešna komparacija između pojmova „lokalna samouprava" i „lokalna zajednica". Da bi se pravilno shvatio pojam „lokalne samouprave", a na osnovu njega razumjela njena pravna priroda, potrebno je prije svega povući i uočiti razliku između pojma „lokalne samouprave" i pojma „lokalne zajednice." Pojam „lokalna samouprava" znači nešto konkretnije od pojma „lokalna zajednica".

Postoji više definicija pojma „lokalna zajednica", ali u suštini, lokalna zajednica podrazumijeva međusobni odnos elemenata prostora/teritorije, ljudi, potreba i djelatnosti pa jednostavno možemo reći da lokalna zajednica predstavlja društveni sistem.[28] Zapravo, lokalna zajednica je oblik neposredne međusobne povezanosti ljudi na osnovu prostorne bliskosti. Osnovno vezivo lokalne zajednice je pripadnost pojedinca grupi, vlasništvu, zajedničkom ostvarivanju interesa, rješavanju konflikta i dr. Ona nastaje radi održavanja običaja, tradicije i vrijednosti, osiguranja reda i sigurnosti, zastupanja općih interesa i sl.

Bitni konstitutivni elementi instituta lokalne samouprave, prema prof. Šmidovniku su sljedeći elementi samoupravnosti:

- da su teritorijalno određene i međusobno razgraničene lokalne zajednice osnovane kao subjekti lokalne samouprave, npr. kao općine (teritorijalni element);
- da je ovim zajednicama priznato radno područje zadatka koji izražavaju interese njihovih stanovnika (funkcionalni element);
- da ove zadatke obavljaju članovi zajednice vlastitom odgovornoš-

26 Đorđević J. "Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957., str. 23.

27 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 18.

28 Alić H. „Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini", Sarajevo, 2004., str. 7.

ću i to neposredno ili putem izabranih organa (organizacioni element);
- da zajednica ima vlastita materijalna i finansijska sredstva za obavljanje svojih zadataka (materijalno-finansijski element);
- da zajednica ima karakter pravnog lica (pravni element samoupravnosti).[29]

2.6. Principi lokalne samouprave

Principi ili načela lokalne samouprave sadržani su u iskustvima raznih evropskih sistema lokalne samouprave, a dobrim dijelom su ugrađeni i u Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Principi lokalne samouprave bila su predmet teorije, ali sve više postaju i predmet prakse.

Principi lokalne samouprave su:

1. Princip centralizacije i decentralizacije. Kod ovog principa treba polaziti od poslova lokalnog i višeg nivoa. Centralizacija i decentralizacija može se označiti kao stanje u odnosima između viših i nižih nivoa u određenoj organizaciji. Po kriteriju lokacije, centralizacija i decentralizacija razvrstava državne organe čija se mjesna nadležnost proteže na cijelu državnu teritoriju (centralni organi) i na organe čija je mjesna nadležnost ograničena na dio državne teritorije (necentralni, regionalni i lokalni organi).[30]
2. Princip višestepenosti. Kod ovog principa radi se o većem broju tipova ili oblika lokalnih jedinica u različitim pravnim sistemima, npr. u našem pravnom sistemu to su općina, grad, kanton. Ovdje se najčešće radi o dvostepenosti, ali često i trostepenosti jedinica lokalne samouprave. Smatra se da višestepena lokalna samouprava omogućava kvalitetnije i efikasnije obavljanje pojedinih poslova koji, ipak, bez obzira na svoj lokalni značaj, imaju prostornu komponentu.[31] Kad govorimo o ovom principu, istovremeno se dotičemo tipova lokalne samouprave jer upravo po stepenu određujemo i tip lokalne samouprave (što će detaljnije biti pojašnjeno u nared-

29 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 25.

30 Dedić S. „Lokalna samouprava u Federaciji BiH", Sarajevo, 1998., str. 14.

31 Ibid, str.13-15.

nom poglavlju o tipovima lokalne samouprave).

3. Princip odnosa lokalne samouprave i organa višeg stepena. Ovaj princip počiva na jasno utvrđenim granicama između prava lokalnih organa da odlučuju i obavljaju poslove iz svoga djelokruga, kao i pravo viših organa da vrše nadzor zakonitosti.[32]
4. Princip finansiranja lokalne samouprave. Ovaj princip jedan je od bitnih principa lokalne samouprave. Finansijska nezavisnost jedan je od bitnih elemenata samoupravnosti. Obično su potrebe za finansijskim sredstvima lokalnih zajednica sve veće, a ovlaštenja za propisivanje javnih prihoda sve manja.[33]

Osim navedenih principa lokalne samouprave, značajan je i princip supsidijarnosti po kojem bi lokalne zajednice uvijek trebale djelovati prve. Organiziranije, više zajednice imaju se pravo uključiti samo onda kada lokalna zajednica nije u mogućnosti da ispuni svoje odgovornosti.

Princip supsidijarnosti treba ispuniti tri funkcije. (1) Princip supsidijarnosti brani manje jedinice od intervencije većih organizacija. Organizacijama „višeg nivoa" nije dozvoljeno da rješavaju pitanja koja mogu riješiti organizacije lokalnog nivoa. (2) Princip supsidijarnosti obavezuje viši nivo – državnu administraciju – na podržavanje i podsticanje ljudi u samooblikovanju njihovih života. Prema tome, država treba da potpomaže lokalne vlasti, udruženja i ostale lokalne entitete u njihovom radu. (3) Princip supsidijarnosti izgrađuje svijest lokalnih organizacija da preuzmu sve zadatke koji mogu biti riješeni na lokalnom nivou, daje im ulogu najvažnijih subjekata koji bi trebalo da podrže pojedince u rješavanju njihovih problema.[34]

---

32 Dedić S. „Lokalna samouprava u Federaciji BiH", Sarajevo, 1998., str. 13-15.

33 Horvat L. "Neka pitanja finansiranja lokalne samouprave", Zakonitost br. 11-12/90, Zagreb, 1990., str. 1397, i Šimović J. "Finansiranje lokalne samouprave", Zakonitost br. 11-12/90, Zagreb, 1990., str. 1379.

34 Izvor http://www.mreza-lokalni-razvoj.net/pages/pojmovnik/n.htm.
O načelu supsidijarnosti vidjeti više u: Vlaj S., „Lokalna samouprava – teorija in praksa", Ljubljana, 2006.

2.7. Tipovi lokalne samouprave

U teoriji i praksi većinom preovladavaju tri tipa jedinica lokalne samouprave i to:

1. Jednostepena lokalna samouprava. Jednostepena lokalna samouprava sastoji se od jednog tipa jedinice lokalne samouprave, a to je najčešće općina. Općina kao osnovna i nezamjenjiva jedinica lokalne samouprave postoji u svim državama.
2. Dvostepena lokalna samouprava. Dvostepena lokalna samouprava zastupljena je u državama u kojima, pored općine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, postoji još jedna jedinica koja je iznad općine i povezuje se sa centralnom državnom vlašću. Pri tome, podjela nadležnosti između dvostepene lokalne samouprave predstavlja izuzetno važno pitanje. Dvostepena lokalna samouprava postoji u Njemačkoj (*Gemeide* i *Kreis*), Italiji (*comuna* i *provincia*), Francuskoj (*comune* i *department*), Švedskoj (*comun* i *lan*), Bugarskoj (općina i okrug) i dr.
3. Trostepena lokalna samouprava. Trostepena lokalna samouprava postoji u sistemima u kojima između općine i centralne vlasti imaju još dva stepena lokalne samouprave. Ovakav tip postoji u Velikoj Britaniji (*patrish, district* i *country*), Poljskoj (*gromada, powait* i *wojwodstawa*), Albaniji, Mađarskoj, Kini i dr.[35]

U kontekstu tipova lokalne samouprave tvrdimo da u Bosni i Hercegovini imamo dijametralno različito uređenje jer u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine imamo dvostepeni, pa čak i trostepeni tip, s obzirom na to da imamo općinu, grad i kanton,[36] a u entitetu Republika Srpska imamo tipove lokalne samouprave: općina i grad, odnosno isključivo dvostepeni tip lokalne samouprave, što predstavlja asimetrična rješenja u jednom međunarodno priznatoj državi.

U praksi najčešće susrećemo dvostepenu (općina i srez/okrug) ili tro-

35 Dmičić M. „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini", u „Srpska pravna misao" br. 41, Banja Luka, 2007., str. 185.

36 Postoji dilema da li se kanton može smatrati većom jedinicom lokalne samouprave ili pak jedinicom regionalne samouprave.

stepenu lokalnu samoupravu (općina, srez, provincija ili oblast). Smatramo da višestepena lokalna samouprava omogućava kvalitetnije i efikasnije obavljanje pojedinih poslova.

Prema našem mišljenju, u savremenom pravnom uređenju jednostepeni tip nije adekvatan iz razloga nepostojanja viših organizacionih nivoa. Sudeći po realnim potrebama stanovništva koje živi na određenom prostoru/teritoriji, a u zavisnosti od veličine državne teritorije i gustoće naseljenosti stanovništva, adekvatniji je tip dvostepene lokalne samouprave za manje države i sa manjim brojem stanovništva radi efikasnosti i ekonomičnosti (npr. općina, regija). Za veće države koje su gušće naseljene stanovništvom, na određenoj teritoriji i za države sa multietničkom strukturom, bio bi adekvatniji tip višestepene lokalne samouprave (npr. općina, grad i regija).

2.8. Dekoncentracija i decentalizacija

Vrijeme centraliziranih država trenutno je prošlost ili je rijetkost. Da bi se zadovoljile sve veće potrebe za uslugama upravne djelatnosti, centralni državni organi osnivaju svoje dislocirane područne organizacione jedinice i prenose na njih pravo da izvršavaju pojedine poslove centralnog organa. U pravnoj teoriji ova pojava naziva se dekoncentracija.[37] Primjer za dekoncentraciju jeste Služba za poslove sa strancima, koja djeluje kao posebna upravna organizacija pri Ministrstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine, i ima više svojih terenskih centara, ili Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine koja također ima svoje regionalne urede.

Bez obzira na naziv i vrstu, necentralni organi uvijek su, u većoj ili manjoj mjeri, vezani za centralne državne organe. Mnoge države ostaju na nivou dekoncentracije nadležnosti, ali dekoncentracija nije i decentralizacija jer se dekoncentracijom samo najavljuje tendencija prenošenja ovlaštenja na niže organe, odnosno prenošenje poslova i zadataka u manjem ili većem obimu, ali bez transfera vlasti.

Centralni organi zadržavaju za sebe pravo da daju obavezne direktive

37 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 19.

nižim organima i da poništavaju njihove odluke, tj. zadržava se normativni i faktički sistem hijerarhije, dok je decentralizacija prenošenje ovlaštenja na niže organe s punim pravom odlučivanja u sferi prenesenih nadležnosti. Pri tome se mijenja status centralnih i necentralnih organa i stvaraju se novi odnosi između centralnih i necentralnih organa.[38]

Dekoncentracija se sastoji u tome što centralni organi prenose određena ovlaštenja na lokalne organe koji ih ostvaruju pod punom kontrolom i u skladu s upustvima centralnih organa. Nadležnost centralnih organa ogleda se prvenstveno u njihovoj mogućnosti da u svakom trenutku proširuju ili sužavaju krug ovlaštenja koja povjeravaju lokalnim vlastima. U ovom sistemu centralni organi predstavljaju i razrješavaju lokalne funkcionere, odlučuju o finansijskim sredstvima za rad lokalnih organa, vrše kontrolu zakonitosti i cjelishodnosti akata lokalnih organa i u tom smislu te akte mogu poništavati i ukidati (primjer je Francuska koja, kako smo već naveli, ima općine koje su podređene departmanima, oni regijama, a svi zajedno centralnim organima vlasti).[39]

Decentralizacija je sistem prema kome centralna vlast zakonom ili drugim propisom, odnosno odlukom prenosi na niže organe određena ovlaštenja, odnosno pod pojmom decentralizacije se podrazumijeva prenošenje poslova iz nadležnosti državnih organa u nadležnost lokalne samouprave i drugih autonomnih (nedržavnih) ustanova. Decentralizacija može biti teritorijalna i funkcionalna.

Teritorijalna decentralizacija je oblik decentralizacije u kojem centralne vlasti prenose određenim teritorijalnim kolektivitetima prava da samostalno odlučuju o određenim javnim poslovima. Takvi poslovi prelaze u izvorni djelokrug tih kolektiviteta, a centralna vlast zadržava u svojim rukama pravo na kontrolu zakonitosti obavljanja decentraliziranih poslova. Teritorijalna decentralizacija naziva se još političkom decentralizacijom i označava isto što i lokalna samouprava.

Funkcionalna decentralizacija je oblik decentralizacije koji ne dovodi

38 Dmičić M. „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini „ u publikaciji „Platforma BiH Ustavne promjene u BiH", Banja Luka, 2008., str. 13.

39 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 381.

do stvaranja teritorijalne jedinice, već do prenošenja određenih funkcija (ovlaštenja, poslova i djelatnosti) od centralnih vlasti na određene društvene grupe, institucije ili asocijacije (obično u oblastima kulture, zdravstva, obrazovanja ili privrede).

U vršenju prenesenih ovlaštenja niži organi imaju određenu samostalnost. Centralni organi zadržavaju pravo kontrole zakonitosti, ali ne i cjelishodnosti akata nižih organa vlasti. Niži organi mogu imati i finansijsku samostalnost i mogućnost biranja nižih funkcionera u zavisnosti od stepena decentralizacije.[40] Ukratko, decentralizacija predstavlja prenošenje vlasti u većoj ili manjoj mjeri.[41]

40 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str.381.

41 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 19.

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I LOKALNA SAMOUPRAVA U EVROPSKIM DRŽAVAMA

3

3.1. Uvodni dio

Pravo na lokalnu samoupravu smatra se bitnim obilježjem demokratskih odnosa. Stepen demokratičnosti određene države i društvene zajednice možemo mjeriti i prema širini i garancijama lokalne samouprave. To pravo dobiva i međunarodni karakter i zaštitu te time postaje dio univerzalnih demokratskih vrijednosti. Da bi se pravo na lokalnu samoupravu smatralo bitnim obilježjem demoktarskih procesa, na nivou Vijeća Evrope usvojen je evropski standard kroz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (*European Charter of Local Self-Government* ETS No. 122), koju je Vijeće Evrope usvojilo 15.10.1985. godine (u formi konvencije).[42]

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nastala je u okviru Vijeća Evrope. Izradio ju je Komitet vladinih stručnjaka, pod pokroviteljstvom Upravnog komiteta za regionalna i lokalna pitanja, na osnovu nacrta koji je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi. Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Evropi putem dokumenta

42 Izvor: http://www.conventions.coe.int. Također, vidjeti: Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 381, Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 44.

u kojem su objašnjeni principi na koje su se svojim potpisom obavezale sve demokratske države Evrope, predstavljaju dugogodišnju težnju organa lokalne samouprave. Još 1957. godine uspostavljena je Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi, a 1994. godine transformirana je u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope.[43]

Procesu usvajanja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi prethodila je duga i složena procedura, koja je kroz razne oblike i forme od deklaracije došla do povelje. U svojoj ulozi čuvara ljudskih prava i principa demokratske vlasti, Vijeće Evrope od svog osnivanja opredijeljeno je za to da jedan od najznačajnijih pravaca postizanja tog cilja jeste razvoj i zaštita lokalne samouprave. Još je 1968. godine tadašnja Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi inicirala i predložila Komitetu ministara Vijeća Evrope da usvoji Deklaraciju o principima lokalne autonomije.[44]

Nakon ove inicijative ulagani su kontinuirani napori za donošenje odgovarajućeg evropskog međudržavnog dokumenta o lokalnoj samoupravi koji bi pokazivao neophodnu fleksibilnost u odnosu na razlike u ustavnim rješenjima pojedinih zemalja, ali i dao jasna i sigurna rješenja za osiguravanje njenog razvoja i zaštite za obaveze država članica u tom smislu. Nakon višedecenijske aktivnosti u tom pravcu Komitet ministara Vijeća Evrope, u junu 1985. godine, usvojio je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.[45]

Osnovna funkcija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi[46] jeste da umanji nedostatak zajedničkih evropskih standarda za određivanje i očuvanje prava lokalnih vlasti, koje su najbliže građanima, i da im omogući efikasno učešće u odlučivanjima koja se odnose na njihovo svakodnevno okruženje.[47] Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi mul-

43 Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).

44 Ibrahimović M. „Političko pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini", magistarski rad, 2004., str. 14.

45 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 29.

46 Komentar Evropske povelje dali su: Trnka K., Miličević N., Simović M., Dmičić M. "Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi-komentar", Sarajevo, 2004., str. 469-481.

47 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 29.

tilateralni i međudržavni pravni instrument koji definira i čuva principe lokalne samouprave kao jednog od stubova demokratije.[48]

Povelja obavezuje potpisnice na primjenu osnovnih pravila kojima se garantira politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih organa vlasti. Stoga ona predstavlja izraz političke volje na evropskom nivou da na svim nivoima teritorijalne uprave principi odbrane demokratije budu suštinski, jer od svog osnivanja Vijeće Evrope svojom dužnošću smatra očuvanje evropske demokratske svijesti i odbranu ljudskih prava u najširem smislu. U njoj je otjelovljeno uvjerenje da se stepen samouprave koji uživaju lokalni organi vlasti može smatrati testom prave demokratije.[49]

Po nama, Evropska povelja predstavlja neporecivu vrijednost koja se mora implementirati u Bosni Hercegovini jer je to evropski standard. Ako Bosna i Hercegovina teži evropskim integracijama, a mi inače kažemo da teži, onda je ona svakako jedan veoma važan dokument i instrument na tom putu.

3.2. Sadržaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sastoji se iz tri dijela. Preambula kojom počinje Evropska povelja sadrži osnovne ciljeve koji se žele postići. Težnja je da se uspostave zajednički evropski standardi kojima se osiguravaju prava i odgovornosti lokalnih vlasti. U preambuli se navodi da su lokalne vlasti osnovni temelji svakog demokratskog društva, te da građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova, čije je ostvarenje upravo moguće na lokalnom nivou. U preambuli se ističe potreba za demokratskom izgradnjom lokalnih organa vlasti sa visokim stepenom autonomije u vršenju te vlasti.

Prvi dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi postavlja osnovni princip na kojem se zasniva lokalna samouprava. Ovaj princip podrazumijeva da će lokalna samouprava u zemljama potpisnicama biti regulira-

48 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001., str. 30.

49 Publikacija "Evropska povelja o lokalnoj samoupravi," izdavači: Vijeće Evrope i Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2003., str. 19.

na zakonom ili ustavom države članice.[50] Ovaj polazni princip zapravo predviđa da će lokalna samouprava u pojedinim zemljama biti uređena zakonom, s tim što se smatra poželjnim da se ova pitanja urede i samim ustavom. Evropska povelja daje definiciju lokalne samouprave, po kojoj *lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva*.[51]

Sljedeći princip odnosi se na djelokrug lokalne samouprave. Ovaj princip podrazumijeva da prava i dužnosti lokalnih vlasti moraju biti regulirana ustavom ili statutom. To ne sprečava da određena prava i odgovornosti za specifične zadatke ne budu prenesena na lokalne vlasti u skladu sa zakonom. Lokalna vlast je na svom prostoru najstarija i konačna te je potrebno, u interesu jasnoće i pravne sigurnosti, da njene kompetencije budu pravno zasnovane na ustavu, ili statutu, kao aktima kojima to treba regulirati. Ovaj princip znači da se u organizaciji vlasti polazi „odozdo", što znači od nižeg nivoa vlasti ka višem.

Sljedeći princip odnosi se na javne poslove koje, u pravilu, treba da obavlja vlast koja je najbliža narodu. Važan princip svakako je i obaveza da lokalne vlasti moraju biti konsultirane u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Važan princip je i mogućnost lokalnih vlasti da određuju vlastite interne upravne strukture u cilju efikasnog rukovođenja upravom,[52] tj. odgovarajuća organizacija uprave.[53]

Jedan od principa je osiguranje slobodnog obavljanja funkcija izabranih lokalnih funkcionera. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi tretira i pitanje upravnog nadzora nad radom lokalnih organa vlasti i zakonske

50 Član 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Princip lokalne samouprave bit će utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i, gdje je to moguće – ustavom). U smislu ovih preporuka Evropske povelje važno je napomenuti da je u kontekstu ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini važno uvrstiti principe lokalne samouprave u novi ili postojeći Ustav Bosne i Hercegovine putem amandmana.

51 Član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, http://www.conventions.coe.int.

52 Član 6. Ibid.

53 Marković Lj. "Modernizacija lokalne uprave i samouprave", Sarajevo, 2004., str. 20.

zaštite lokalne samouprave.[54]

Važna pretpostavka za postojanje i funkcioniranje lokalne samouprave je njeno finansiranje. Lokalne vlasti moraju imati pravo na odgovarajuće izvore finansiranja kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlaštenja. Bez značajnije finansijske i materijalne autonomije, cjelokupan koncept i funkcioniranje lokalne samouprave gube na značaju. Teži se uspostavi adekvatnog odnosa između finansijskih sredstava koja stoje na raspolaganju i zadataka koje organi lokalne vlasti izvršavaju.

Shodno ovom principu, lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja kojima mogu raspolagati u okviru svojih ovlaštenja. O ovom principu bit će još riječi. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti treba poticati od lokalnih taksi i naknada, za koje lokalne vlasti imaju pravo da utvrđuju stope.[55]

Poseban princip koji se predviđa Poveljom je pravo lokalnih vlasti na međusobnu saradnju i udruživanje. U cilju saradnje, kao i obavljanja poslova od zajedničkog interesa, lokalne vlasti mogu se udruživati sa drugim lokalnim vlastima.[56] Važan princip je i zakonska zaštita lokalne samouprave. U cilju slobodnog obavljanja svojih dužnosti, kao i poštivanja principa lokalne samouprave, lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva koja su predviđena ustavom ili zakonom.[57]

Drugi dio Povelje sadrži odredbe koje se odnose na obim obaveza koje preuzimaju potpisnice. U Povelji se traži balans između principa Povelje i pravnih i institucionalnih razlika koje postoje među evropskim zemljama. Principi lokalne samouprave sadržani u Povelji odnose se na sve nivoe lokalne vlasti u svakoj državi potpisnici.

Treći dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadrži odredbe vezane za potpisivanje, stupanje na snagu, otkazivanje i notifikaciju.

---

54 Član 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, http://www.conventions.coe.int.

55 Član 9. Ibid.

56 Član 10. Ibid.

57 Član 11. Ibid.

3.3. Primjena Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini

Kao što smo već spomenuli Bosna i Hercegovina je još 1994. godine ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi[58] kao najvažniji evropski dokument iz ove oblasti. Na taj način Evropska povelja postala je dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Ova činjenica na neki način ublažava nedostatke, odnosno pravne praznine i trenutno nepostojanje propisa o lokalnoj samoupravi na nivou Bosne i Hercegovine. Važna činjenica koja se tiče Evropske povelje jeste da je Bosna i Hercegovina od 2002. godine postala članica Vijeća Evrope, a također je pristupila integracijskim procesima radi pristupanja u članstvo Evropske unije. Međutim, iako je Bosna i Hercegovina potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Povelja je postala sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, mada sva ustavna i zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom.

Trenutno u Bosni i Hercegovini egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcioniranja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave. Na području Federacije Bosne i Hercegovine postoji 74 općine, a Republika Srpska administrativno je podijeljenja na 57 općina. Brčko je zasebna administrativna jedinica lokalne samouprave – distrikt Bosne i Hercegovine. U Federaciji Bosne i Hercegovine trenutno postoji šest gradova, i to: Grad Sarajevo, Grad Mostar, a od 2014. godine i Grad Tuzla, Grad Zenica, Grad Bihać i Grad Široki Brijeg. U Republici Srpskoj postoji također šest gradova, i to Grad Banja Luka, Grad Istočno Sarajevo, a od 2012. godine Grad Bijeljina, Grad Doboj, Grad Prijedor i Grad Trebinje.

Entitetskim zakonodavstvom obezbijeđen je normativni okvir, ali je unapređenje organizacije i funkcioniranje lokalne samouprave u praksi dugoročan proces. Oba modela lokalne samouprave u entitetima, iako vrlo slična, imaju svoje prednosti i nedostatke, a osnovni problem kod

58 Uredba o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ("Službeni list RBiH", br. 31/94).

oba modela je nedovoljna autonomija lokalne samouprave koja se odražava na njeno nesmetano funkcioniranje.

Ako se dobro prouči sadržaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i trenutno stanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, možemo reći da naše usklađivanje sa ovim evropskim dokumentom nije u potpunosti izvršeno. Naime, Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine adoptira standarde iz Povelje, dok ih Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske samo nabraja. Što se tiče same Povelje, ona zasigurno na nivou Evrope predstavlja dobar instrument za omogućavanje demokratskih odnosa. Prvi princip Povelje u Bosni i Hercegovini nažalost nije primijenjen, a odnosi se na to da će lokalna samouprava u zemljama strankama odnosno potpisnicama Povelje biti regulirana na način da će biti uvrštena u ustave i zakone. Međutim, u Ustavu Bosne i Hercegovine lokalna samouprava nije ni spomenuta kao ustavna kategorija.

Također, na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji ni državni ili bar okvirni zakon o lokalnoj samoupravi. Što se tiče finansiranja lokalne samouprave kao principa Povelje, on također nije adekvatno implementiran u Bosni i Hercegovini ili je pak različito uređen način finansiranja lokalne samouprave. Naše mišljenje je da je neophodno što prije uskladiti Ustav Bosne i Hercegovine s Evropskom poveljom i to tako da se odredbe o lokalnoj samoupravi postave kao ustavna kategorija *de constitutione ferenda*, a da se na nivou države Bosne i Hercegovine donese okvirni zakon o lokalnoj samoupravi kojim bi se ova materija detaljno uredila *de lege ferenda*.

3.4. Lokalna samouprava u evropskim državama (Velika Britanija, Francuska, SR Njemačka i Slovenija)

3.4.1. Lokalna samouprava u Velikoj Britaniji

O lokalnoj samoupravi[59] u Velikoj Britaniji smo već nešto govorili u poglavlju o teorijama pravne prirode i razvoju lokalne samouprave kao jednoj od kolijevki savremene lokalne samouprave. Najstarija lokalna samouprava tipa komitetske vladavine jeste lokalna samouprava u Engleskoj i Velsu. Ovdje se historijski radilo o konstantnom sukobu za vlast između kralja, koji je predstavljao centralnu vlast, i plemstva odnosno građanstva. Učvršćivanjem moći plemstva učvršćivao se i položaj lokalne samouprave, i to s jedne strane u samim lokalnim teritorijalnim jedinicama – u grofovijama i gradovima, a s druge strane i u centru države – u parlamentu.[60] U XIV stoljeću parlament se razdvojio na dva doma - Dom lordova (*House of lords*) i Donji dom (*House of commons*), čime je završen kraljevski apsolutizam, a Donji dom bio je nadležan za donošenje zakona. Jačanje parlamentarizma značilo je i jačanje lokalne samouprave.

U svom modernom i demokratskom obliku ona je relativno skorašnja ustanova. Svi važniji zakoni doneseni su u XIX stoljeću,[61] a od novijih to su Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1933. godine[62] te važeći Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1972. godine. Suština Zakona iz 1972. godine jeste da je omogućio veliku teritorijalnu reformu lokalne samouprave koja je provedena 1974. godine. Ovim zakonom i provođenjem reforme broj lokalnih zajednica je smanjen tako što su župe/parohije u biti ispale iz sistema lokalne samouprave i sačuvale neka savjetodavna prava. Sistem lokalne samouprave postavljen je na dva nivoa - na distrikte i na gradove (prvi nivo) i na grofovije (drugi nivo). Formirano je 455

59 Eng. *local self-government*.

60 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 47.

61 Zakon o gradovima (*Municipal Corporations Act*) iz 1834., Zakon o lokalnoj samoupravi (*Local Government Act*) iz 1888. te Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1894. Ovim posljednjim zakonom od dotadašnjih srezova osnovani su gradski i seoski srezovi (*urban and rural districts*).

62 Đorđević J., „Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957., str. 41.

distrikata i gradova te 66 grofovija, od toga 36 posebnih – metropolskih distrikta i šest posebnih – metropolskih grofovija.

Velika Britanija podijeljena je na 53 okruga. Razlikujemo dvije vrste okruga -metropolske i obične. Okruzi se dijele na srezove. Parohije, kao tradicionalne srednjovjekovne institucije, predstavljale su osnovne jedinice lokalne samouprave. Velika Britanija ima više od 10.000 parohija na seoskom području.[63]

Grad London ima poseban status i organizaciju koja je uvijek bila različita od drugih dijelova Velike Britanije. Radi se o tome da je London (*City of London*) organiziran kao tzv. Veliki London (*Greater London*), s vlastitim izabranim gradonačelnikom i skupštinom. Procjenjuje se da je broj stanovnika šireg područja Londona između 12 i 14 miliona, što ga čini najnaseljenijom lokalnom jedinicom u Evropskoj uniji uopće.

Upravu Londona čine dva nivoa, općegradski odnosno strateški nivo i lokalni nivo. Općegradskom upravom koordinira Uprava Velikog Londona, dok se lokalna administracija provodi kroz 33 manje uprave. Lokalne uprave čine 32 londonske općine i Korporacija Grada Londona (*City of London Corporation*), koji su odgovorni za većinu lokalnih usluga kao što su: lokalno planiranje, škole, socijalne službe, ceste, sakupljanje otpada i dr.

Određene funkcije, kao npr. odvoz smeća, provode se kroz zajedničke aranžmane. Policijske snage u Velikom Londonu, s izuzetkom Grada Londona, osigurava Metropolitanska policijska služba, a Grad raspolaže vlastitim policijskim snagama - Policija Londona (*City of London Police*). Britanska saobraćajna policija (*British Transport Police*) odgovorna je za policijske usluge na nacionalnoj željeznici i u londonskom metrou. Uprava Velikog Londona sastoji se od dva izabrana dijela: gradonačelnika Londona, koji ima izvršna ovlaštenja, i Skupštine Londona koja preispituje gradonačelnikove odluke te može usvojiti ili odbiti prijedloge godišnjeg budžeta.[64]

Obim i sadržaj funkcija i nadležnosti jedinica lokalne samouprave stalno se širio. Sve to je uticalo na to da su nadležnosti organa lokalne samo-

63 Đurđev A., „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 51.

64 Ibid, str. 52.

uprave bile predmet kontinuiranih promjena sa stalnim rastom broja zaposlenih u organima lokalnih vlasti. Prihodi koje lokalne vlasti ubiru od lokalnih zakupnina, taksi, kazni, zajmova, prihoda od imovine i službi nisu dovoljni za efikasno ostvarivanje lokalnih funkcija. Zbog toga centralni organi obezbjeđuju dopunska sredstva u vidu dotacija.[65]

U britanskoj pravnoj terminologiji lokalna samouprava (*local self-government*) označava klasičnu političko-teritorijalnu samoupravu, a lokalna vlast označava brojne oblike funkcionalne decentralizacije odnosno samouprave. Velika Britanija ima veoma razvijenu lokalnu samoupravu. U ovoj zemlji paralelno postoje dva sistema vlasti: prvi sistem sačinjavaju centralni organi, a drugi sistem sačinjavaju lokalne regije. Lokalna samouprava sastoji se od tri vrste jedinica: okruga (*countries*), srezova (*distrcts*) i parohija/župa (*parishes*).

Osnovni organ vlasti je savjet/vijeće. Broj članova savjeta/vijeća se mijenja ali, u pravilu, ima do 60 članova, dok, recimo, London ima i do 120 članova savjeta/vijeća. Članove savjeta/vijeća neposredno biraju građani na mandat od tri odnosno šest godina. Nadležnosti savjeta/vijeća su: usvajanje budžeta, utvrđivanje poreza, lokalni propisi, raspolaganje lokalnom imovinom i dr. Pored savjeta/vijeća djeluju komiteti kao oblik lokalne izvršne i upravne vlasti. Pojedini komiteti predviđeni su zakonom i moraju se osnovati, dok druge komitete slobodno formiraju savjeti/vijeća koji im mogu prenijeti i dio svojih nadležnosti. Obavezni komiteti koji su predviđeni zakonom su: nadzorni komitet, finansijski komitet, komitet za prosvjetu, komitet za zdravstvo, komitet za stanove i dr. Savjet/vijeće bira i razrješava članove komiteta. Komiteti mogu osnivati određene podkomitete.

Komiteti su kolegijalna izvršno-upravna tijela. Na čelu savjeta/vijeća lokalne samouprave je predsjednik, a u gradovima mer (*lord-mer*). On predsjedava sjednicama savjeta/vijeća, predstavlja lokalnu jedinicu i personificira je. Osim savjeta/vijeća, mera i komiteta, postoji i posebna stručna struktura uprave koja pomaže komitetima u radu. Važan položaj među lokalnim službenicima ima sekretar, koji organizira administrativni rad savjeta/vijeća i brine se o radu svih komiteta. On učestvuje

65 Đurđev A., „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 52.

u sastavljanju dnevnog reda sjednice a često je sekretar savjeta/vijeća i svih komiteta. On ima pregled svih djelatnosti, a ima i ovlaštenje da potpisuje upravne akte.[66]

Koncepcija položaja lokalne samouprave u Velikoj Britaniji proizilazi iz osnovnog principa političkog i pravnog uređenja ove zemlje. Po tom principu nosilac suvereniteta je parlament i jedino on može raditi šta hoće. U suštini, vlada putem parlamenta određuje funkcije lokalne samouprave. Lokalna samouprava je načelno i pravno potpuno samostalna i odgovara samo građanima koji su je izabrali, ali u praksi svi organi samouprave nalaze se u odgovarajućem odnosu sa centralnom vladom.

Dva osnovna prava centralne vlasti prema samoupravi su opći nadzor i inspekcija.[67] Ovaj nadzor i inspekcija sastoje se u tome da ministri imaju pravo i dužnost provoditi nadzor nad pojedinim službama, a to pravo je općenito i široko definirano u britanskom zakonodavstvu. Radi vršenja svojih prava nadzora koja imaju u pogledu odgovarajućih službi lokalne samouprave, ministri obično postavljaju inspektore i druge službenike koji se brinu o radu tih službi i osiguravaju kontakt između ministra i lokalne samouprave (npr. kao što su inspekcije u oblasti obrazovanja, zdravstva, policije i dr.).

Prema prof. Šmidovniku, britanski model lokalne samouprave je zastario, ne može se oduprijeti centralizmu te je neupotrebljiv za druge zemlje, a koristiti se mogu samo pojedina rješenja.[68] Naše mišljenje je da je ovaj model veoma specifičan, da se mogu uzeti neka pozitivna iskustva, kao što su historijska borba za decentralizaciju i iskustvo dobre organizacije Londona kao metropole, ali da se ovaj model ne može primjeniti u Bosni i Hercegovini zbog niza historijskih, demografskih, etničkih i drugih razloga.

66 Đorđević J. „Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957., str. 42-44.
67 Ibid, str. 45-46.
68 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 47-55.

3.4.2. Lokalna samouprava u Francuskoj

Francuski model lokalne samouprave datira iz doba francuske Buržoaske revolucije i Napoleonovog carstva. Prvi francuski zakon o lokalnoj samoupravi donesen je 1789. godine i predstavljao je prekid s feudalnom prošlošću. Najvažnija mjera revolucije na ovom polju bilo je potpuno izjednjačavanje pravnog statusa svih općina. Ukinute su sve razlike među ljudima i feudalne privilegije, a samim tim i privilegije gradova koji su izjednačeni međusobno pa i sa seoskim općinama. Od tada sve francuske općine, velike i male, gradske i seoske, imaju jedinstven pravni status i jedinstveno uređenje. Francuska je tipična država sa jednotipskim (monotipiskim) općinama.[69]

Francuski model organizacije lokalne samouprave,[70] odnosno lokalne vlasti zasniva se na centralističkom uređenju države u kojem su lokalne zajednice u najvećoj mjeri predstavljale centralne državne vlasti. Obim nadležnosti lokalne uprave bio je skroman i podvrgnut kontroli centralnih vlasti. Međutim, gledajući s aspekta razvoja, francuski model lokalne samouprave ima tendenciju decentralizacije. Općine (*commune*) su institucije sa dugom historijskom tradicijom.[71]

Ova decentralizacija bila je nužna i prirodna jer je Francuska po svojoj površini veoma velika država. Nakon revolucije u Francuskoj uvode se departmani koji utiču na centralizaciju. S obzirom na veliki broj općina, departmani postaju spona između lokalne vlasti i centralne vlasti. S obzirom na pravnu prirodu francuske lokalne samouprave, možemo reći da je ona više lokalna uprava nego lokalna samouprava. Savremeni proces decentralizacije počeo je 1982. godine. Kao što je već prethodno pojašnjeno, pojam „decentralizacija" znači da se odluke donose na onom nivou vlasti na koji se sadržaj odluke odnosi, pa se ovaj princip može provoditi isključivo zakonskim putem.

Savremena općina u Francuskoj ima dva bitna obilježja: ona predstavlja decentralizirani lokalni kolektivitet i ona je državna administrativno-teritorijalna jedinica. U Francuskoj danas postoji oko 36.000 opći-

69 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str.33-34.

70 Franc. *gouvernement local*.

71 Đurđev A. „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 42.

na, od kojih je oko 34.400 sa manje od 2.000 stanovnika. Sve općine imaju jednak status i ne postoji razlika između seoskih i gradskih općina. Gradovi Pariz i Lion imaju posebne statuse i organizaciju.[72] Pariz je nezavisna teritorijalna jedinica od 1975. godine. Podijeljen je na 20 arondismana, od kojih je svaki posebna općina sa svojim nadležnostima. Gradonačelnik se bira direktnim glasanjem i istovremeno ima ulogu predsjednika općine i predsjednika departmana.[73]

Pariz je bio općina od 1834. godine (također i nakratko između 1790. i 1795.), ali je 1860. godine pripojio susjedne općine radi stvaranja nove admistrativne karte 20 arondismana, koje grad ima i danas. Od 1790. godine Pariz je postao prefektura (sjedište) departmana Seine, koji je pokrivao većinu pariske regije, a od 1968. godine prefektura Pariz podijeljena je na četiri manje, s tim da je grad postao zaseban departman i zadržao broj departmana Seine, dok su stvorena tri nova departmana. Posljedica tih podjela jesu identične granice pariskog departmana i općine, što je jedinstvena situacija u Francuskoj. Svaki od 20 pariskih arondismana ima direktno izabrani savjet/vijeće (*conseil d'arrondissement*), koji bira gradonačelnika arondismana. Izbor članova iz savjeta/vijeća svakog arondismana stvara Savjet/vijeće Pariza (*conseil de Paris*), koji bira gradonačelnika Pariza.

Od 1961. godine Pariz je kao departman postao glavni grad nove regije distrikta Pariza, preimenovanog u regiju Île-de-France 1976. godine, koja obuhvata pariški departman i sedam najbližih departmana. Članovi regionalnog savjeta od 1986. godine biraju se na direktnim izborima. Prefekt pariskog departmana također je i prefekt regije Île-de-France, premda je ta funkcija izgubila mnoga ovlaštenja stvaranjem Ureda gradonačelnika Pariza 1977. godine.

Lokalna samouprava Pariza ima problem otuđenja od svojih predgrađa, te prema mnogima predstavlja glavni razlog čestih građanskih nemira (npr. pobuna u predgrađima 2005. godine). Direktna posljedica tih događaja jesu prijedlozi za efikasniju metropolitansku strukturu koja bi

72 Đurđev A. „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 42.

73 Trkulja J. i Fotić K. "O lokalnoj samoupravi i procesu decentralizacije u Francuskoj", 2002., str. 8.

pokrila Pariz i neka od predgrađa, od socijalističke ideje o labavoj „metropolitanskoj konferenciji" (*conférence métropolitaine*) do desničarske ideje o više integriranom „Velikom Parizu" (*Grand Paris*),[74] po sličnom modelu kako je uređen London.

Općinsko vijeće (*conseil municipal*) je najviši organ vlasti u općini. Njega biraju građani na mandat od šest godina. Izvršnu vlast obavlja predsjednik općine – mer (*maire*). On je istovremeno izvršni organ općinskog vijeća i agent vlade u općini. Departman je jedinica drugog stepena. Svaki departman, a ima ih oko 96, ima opće vijeće (*conseil gènèral*) čiji se članovi također biraju na šest godina. Na čelo departmana predsjednik Republike imenuje perfekta (*pèrfèt*), koji je predstavnik centralne vlasti i izvršni organ općeg vijeća. Općine i departmani imaju izvorne i prenesene nadležnosti. Prenesene nadležnosti su obimnije i većeg značaja.

Općine i departmani imaju vlastite prihode koji potiču iz dijela državnih poreza, lokalnih poreza i taksi, prihoda komunalnih službi i dr. Odnosi između organa općine i departmana i centralnih državnih organa strogo su hijerarhijski postavljeni. Viši organi provode nadzor nad nižim organima, općine su podređene departmanima i centralnim organima, viši organi izdaju naloge nižim organima, obavljaju kontrolu zakonitosti njihovog rada i dr.[75] Za Francusku se može konstatirati da ima poseban oblik lokalne samouprave koji možemo nazvati „upravna decentralizacija",[76] po čemu francuska lokalna samouprava predstavlja specifičan model lokalne samouprave u Evropi.

Francuska lokalna samouprava doživjela je 1982. i 1983. godine osjetne sistemske promjene, koje je omogućila i objavila peta Republika Ustavom iz 1958. godine. Do ovih promjena važio je Zakon o departmanima iz 1871. godine i Zakon o općinama iz 1884. godine,[77] a suština promjena odnosila se na podjelu nadležnosti između države i lokalnih zajednica, čime je više nadležnosti preneseno sa države na lokalne zajednice,

74 Trkulja J. i Fotić K. "O lokalnoj samoupravi i procesu decentralizacije u Francuskoj", 2002., str. 8.

75 Đurđev A. „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 43.

76 Đorđević J. „Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957., str. 23.

77 Šmidovnik J. "Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 37-38.

sistem državnog nadzora je ublažen i ograničen na nadzor zakonitosti i dr. [78] Zakoni koji su obilježili ovaj novi period u francuskoj lokalnoj samoupravi su: Zakon o novim odnosima između države i lokalnih zajednica od 2. marta 1982. godine i Zakon o prijenosu nadležnosti od 7. januara 1983. godine. Rezultati ovih zakona su naročito vidljivi u podjeli prihoda od poreza.

Možemo zaključiti da se francuska lokalna samouprava i dalje susreće sa teškoćama u provođenju odnosno implementaciji decentraliziranog uređenja. Mnogobrojna pitanja još su otvorena, bilo zato što proces još nije dovršen ili zbog novih procesa u okviru evropskih integracija. Neka od danas aktuelnih pitanja su: treba li ojačati nadležnosti regija u okviru evropskog procesa regionalizacije, koje nadležnosti zaista treba prenijeti na lokalni nivo a koje zadržati na centralnom, treba li promijeniti distribuciju javnih prihoda u korist lokalne samouprave i koje mere zaštite fiskalne autonomije lokalnih zajednica je potrebno preduzeti i dr.[79] Po nama, francuski model je specifičan i donekle sličan britanskom modelu lokalne samouprave, te kao takav neprimjenjiv za naše uslove.

3.4.3. Lokalna samouprava u Saveznoj Republici Njemačkoj

Lokalna samouprava[80] u Njemačkoj bila je razvijena još u njemačkim srednjovjekovnim gradovima kao što su Frankfurt, Hamburg i dr. Apsolutistička država kasnije je i ovdje ograničila komunalne privilegije gradova ili ih ukidala. Krajem XVIII stoljeća ostali su još samo neznatni tragovi o nekadašnjoj samoupravi njemačkih gradova. Međutim, njemačka lokalna samouprava ipak je zadržala svoju tradiciju do usvajanja Zakona o gradovima iz 1808. godine.

Idejnim ocem savremene njemačke lokalne samouprave smatra se čuveni baron Von Stein, koji je bio idejni tvorac pruskog gradskog reda

78 O lokalnoj samoupravi u Francuskoj više: Šmidovnik J. "Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 33-38. i u: Đorđević J., "Osnovni tipovi lokalne samouprave", Beograd, 1957., str. 23-26.

79 Trkulja J. i Fotić K. "O lokalnoj samoupravi i procesu decentralizacije u Francuskoj", 2002., str. 13.

80 Njem. *Lokale Regierung, Lokale Selbstverwaltung.*

također iz 1808. godine.[81] Von Stein je nastojao uspostaviti lokalnu samoupravu kao političko sredstvo kojim bi mogao mobilizirati mnoštvo građanstva da bi učestvovalo u upravljanju javnim poslovima. Htio je da se država postavi na čvrste temelje, učvršćene u građanstvu koje se razvijalo. Upravo je u Njemačkoj lokalna samouprava najviše vezivana za pravnu teoriju, odnosno za prirodno-pravnu školu prava, te konkretno francuska učenja o prirodnim pravima općine. Najznačajniji teoretičar, odnosno predstavnik prirodne škole prava, u Njemačkoj bio je Otto Gierke.[82] Vajmarski ustav iz 1919. godine je prvi jedinstveni dokument u Njemačkoj koji postavlja određene principe komunalne samouprave. Značaj Vajmarskog ustava je u tome što je osiguravao njemačkoj lokalnoj samoupravi princip ustavnopravne garancije i zaštite.

Savremena Njemačka ima tri nivoa uprave: savezni, pokrajinski i lokalni nivo. Lokalna vlast podijeljena je na dva dijela i to: nivo sreza (*kreis*) i nezavisnih gradova (*kreisfreit-stadt*) i na nivo općine (*gemeinde*), koji obuhvata i male gradove i općinske srezove. Nakon teritorijalne reforme završene 1977. godine koja je značila okrupnjavanje lokalnih jedinica, formirano je 8.426 općina i 237 srezova.[83]

Općina (*gemeinden*) obavlja sve funkcije lokalne zajednice, kao i one za koje raspolaže posebnim ovlaštenjima. Tako npr. općine vode registar stanovništva, izdaju službene isprave, brinu se o izgradnji i održavanju lokalnih puteva, škola, pripremaju regulacione planove, sportske objekte, zbrinjavaju otpad, brinu se o vodovodu i kanalizaciji i dr.

U Njemačkoj postoje različite strukture lokalne samouprave koja je posljedica bogate lokalne tradicije i ustavnih nadležnosti pokrajina kao federalnih jedinica. Postojanje jednog snažnog izvršnog organa je zajedničko obilježje svih lokalnih jedinica. Njemačke lokalne starješine, birane ili imenovane, ostaju na tim funkcijama dugo vremena, a uživaju ugled u lokalnoj zajednici ali i šire. Lokalna uprava u Njemačkoj ima sigurne izvore prihoda i relativno veliko diskreciono pravo u utvrđivanju

81 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 39.

82 Ibid, str. 40.

83 Đurđev A. „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 48.

prioriteta prilikom njihovog trošenja.[84]

U Njemačkoj važi pravilo o jedinstvu čitave uprave u pojedinim teritorijalnim jedinicama, što znači da bi po mogućnosti sve upravne zadatke na terenu izvršavala jedna teritorijalna jedinica sama, a to je općina na mjesnom nivou i srez na širem teritorijalnom području.

Njemački model lokalne samouprave, prema mišljenju mnogih teoretičara, jedan je od boljih modela u Evropi jer omogućava dovoljno efikasno djelovanje lokalnih zajednica. Ove zajednice imaju veliki značaj i veliku težinu u sistemu njemačke države. Njemačka lokalna samouprava ima veoma dugu historijsku tradiciju, a indirektno je uticala (historijski) na uređenje lokalne samouprave u susjednim zemljama centralne Evrope, kao što je Austrija.[85] Ovaj uticaj bio je prije svega historijskog karaktera jer su se granice Austrije i Njemačke često mijenjale.

3.4.4. Lokalna samouprava u Republici Sloveniji

Historija lokalne samouprave, kao i svugdje u Evropi, i na području Slovenije počinje u srednjem vijeku. Prvi oblici samouprave najprije su se razvili u primorskim gradovima, a potom i u unutrašnjosti gdje su razvojem trgovine i zanata nastajali novi gradovi.[86] U primorskim mjestima bio je značajan uticaj Venecijanske republike, a u kontinentalnim mjestima uticaj su imali njemački gradovi radi trgovine. Gradovi su imali svoje statute i uređivali lokalnu upravu tim statutarnim pravom. Ovakvu lokalnu samoupravu je u XVIII stoljeću počeo gušiti državni apsolutizam.

Godine 1862. donesen je okvirni državni zakon o općinama, koji je važio sve do 1918. godine. Ovim zakonom propisane su osnovne odredbe o općinskoj samoupravi, a zasnivao se na ideji o jedinstvenom položaju svih općina. U tadašnjoj Jugoslaviji, u okviru koje je bila i Slovenija, donesen je Zakon o sreskoj i općinskoj samoupravi iz 1922. godine na osnovu Vidovdanskog ustava, a potom Zakon o općinama 1933. i Za-

84 Đurđev A. „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 49.

85 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 39-47.

86 Ibid, str. 137.

kon o gradskim općinama iz 1934. godine. Ovim zakonima nastalo je veliko udruživanje općina, odnosno komasacija na području Slovenije.[87]

Nastanak nove socijalističke Jugoslavije 1945. godine bila je osnovna prekretnica za razvoj lokalne samouprave u Sloveniji. Tada su na području Slovenije bile 62 općine. Do novog Ustava Slovenije s kraja 1991. godine, lokalna samouprava u Sloveniji bila je uređena komunalnim socijalističkim sistemom koji je bio karakterističan i za Bosnu i Hercegovinu i druge republike bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).

Prema prof. Šmidovniku, za Sloveniju je komunalni sistem sa praktičnog vidika bio nešto što je bilo između državne uprave i lokalne samouprave. Poslovi državne uprave i lokalne samouprave obavljali su se po istom režimu i bili međusobno nedjeljivo pomiješani. U režimu njihovog provođenja među njima nije bilo nikakve razlike. Zato uopće nije bilo jasno šta je lokalno a šta državno, nije bilo podjele na vlastite i prenesene zadatke općine, što je omogućilo nastanak svake vrste neodgovornosti i nedjelotvornosti u izvršavanju javnih zadataka. Gledajući stručno, takvo uređenje nije zadovoljavalo standarde kvaliteta za provođenje državne uprave niti standarde kvaliteta za priznavanje vrijednosti lokalne samouprave.[88]

Međutim, uprkos navedenim nedostacima, kasnije nakon ukidanja komunalnog sistema, u prigovorima protiv uspostavljanja „klasične lokalne samouprave", pokazalo se da je komunalni sistem na neki način građanima odgovarao. Odgovarao je zbog toga jer su državne službe, s kojima građani imaju najviše posla, bile blizu, u općinama a ne u udaljenim državnim jedinicama i jer su državne službe represivnog značaja organizirane u općinama i odgovorne jedino općinskim organima gubile svoju „oštrinu" kako bi je diktirao državni zakon.[89]

Odvajanjem Slovenije od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije usvojen je Zakon o lokalnoj samoupravi 21.12.1993. godine. Ovim

87 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 142.

88 Ibid, str. 146.

89 Ibid, str. 146.

zakonom regulira se lokalna samouprava, a par puta je mijenjan i dopunjavan. Značajni zakoni su i Zakon o osnivanju općina i određenju njihove teritorije, Zakon o finansiranju općina iz 1994. godine i dr. Općina je u Sloveniji, po ovim zakonima, jedinica lokalne samouprave koja samostalno upravlja lokalnim poslovima od javnog značaja, što je određeno zakonom i općim aktima općine (statut, uredba), kao i državnim poslovima koje država prenosi na općinu. Značajne izvorne nadležnosti općina su upravljanje prostorom, putevima, komunalne djelatnosti, javne službe, okoliša, socijalna zaštita, kultura, sport i dr.[90]

Slovenija je u svoje zakonodavstvo prihvatila mnoge evropske standarde iz oblasti lokalne samouprave jer je od 1993. godine članica Vijeća Evrope, a od 2004. godine, punopravna članica Evropske unije. Godine 1996. Slovenija je ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. U 2006. godini usvojen je ustavni amandman kojim se omogućilo uvođenje i decentralizacija regija Slovenije. Broj općina je povećan sa 147 (1994. godine) na 210 (2006. godine), kao što je to danas. Novi Zakon o finansiranju općina usvojen je 2007. godine, ali su lokalne vlasti tim zakonom i dalje materijalno i financijski pod pokroviteljstvom države.[91]

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Slovenije, općina je osnovna lokalna samoupravna zajednica koja u okviru ustava i zakona samostalno obavlja svoje funkcije i izvršava poslove koje se zakonom na nju prenose. Pored općine, zakon prepoznaje i gradske općine. Gradske općine u Sloveniji su: Celje, Kopar, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Subota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Sloven Gradec i Velenje. Općinsko vijeće je najviši organ vlasti u općini čije članove biraju građani. Pored vijeća, izvršnu vlast u općini obavlja župan (gradonačelnik).

Uz općine, pokrajine predstavljaju karakteristiku lokalne samouprave u Sloveniji. Općine se povezivaju u pokrajine u cilju rješavanja lokalnih pitanja od šireg interesa. Pokrajine se formiraju zakonom na osnovu

90 Grupa autora "Kocka do kocke - dobro je dobro graditi - Modeli organizacije lokalne samouprave", Banja Luka, 2007., str. 38.

91 Vlaj S. „Poti in stranpoti slovenske lokalne samouprave" u časopisu „Skupnost občin Slovenije", br. 64, 65, januar/februar 2009., Ljubljana, 2009., str. 10-14. Također, više članaka prof. dr. Vlaja o lokalnoj samoupravi u Sloveniji pogledati na http://www.ifimes.org.

prethodnih odluka općinskih vijeća. Organi pokrajine su pokrajinsko vijeće i predsjednik.[92]

Slovenske regije su: Pomurska regija, Podravska regija, Koroška regija, Savinjska regija, Zasavska regija, Spodnjeposavska regija, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska regija, Gorenjska regija, Notranjsko-kraška regija, Goriška regija i Obalno-kraška regija.

Prema našem mišljenju, slovenski model lokalne samouprave je dobar i primjenjiv jer se zasniva na dvostepenom tipu općine, prepoznaje gradske općine i regije. Kao što smo u uvodu rekli, u Evropi je pridato mnogo pažnje regijama i općinama, tako je i Republika Slovenija na vrijeme usvojila ove principe i organizaciju po modelu decentralizirane lokalne samouprave sa više regija zasnovanih na ekonomskim, funkcionalnim, historijskim i drugim principima. Mišljenja smo da bi slovenski model regionalizacije odnosno regionalne samouprave bio interesantan za buduća uređenja Bosne i Hercegovine u pogledu srednjeg nivoa vlasti.

92 Đurđev A. „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2004., str. 102. Više o lokalnoj samoupravi u Republici Sloveniji može se vidjeti i u Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 137.

LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

4

4.1. Historijski pregled lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini[93]

Za bivšu Jugoslaviju (1946.-1992.)[94], a samim tim i za Bosnu i Hercegovinu, karakteristično je da je lokalna samouprava prošla kroz nekoliko faza razvoja koje su bile različite, protivrječne i međusobno suprotstavljene. U prvoj fazi, sistem narodnih odbora, koji je nastao u toku Narod-

93 Još u ranofeudalnom periodu srednjovjekovne bosanske države najviši organ vlasti bio je ban. On se smatrao vlasnikom čitavog državnog teritorija. U to doba država je bila podijeljena na župe (tadašnje oblike lokalne uprave), na čijem čelu su bili župani. Daljnji razvoj lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini dobiva u vrijeme turske (osmanlijske) vladavine i to u postojanju hisara, kao oblika lokalne samouprave. Osmanlijski period vladavine na prostoru današnje Bosne i Hercegovine veoma je zanimljiv, a obrađivali su ga mnogi bosanskohercegovački autori, poput prof. dr. Avde Sućeske, prof. dr. Mustafe Imamovića i dr. U XIX stoljeću borba za lokalnu samoupravu bila je izražena i veoma oštra, a u suštini je značila borbu protiv apsolutističke vlasti, odnosno borbu za demokratiju. O razvoju uprave u Bosni i Hercegovini vidjeti šire: Festić I. „Osnovne karakteristike razvoja uprave u BiH", Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu 1988. godina.

94 Oficijelni naziv Jugoslavije do Ustava iz 1963. godine bio je Federativna Narodna Republika Jugoslavija - FNRJ, a od 1963. godine Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija - SFRJ.

no-oslobodilačkog rata, postao je, Ustavom FNRJ iz 1946. godine jedinstven sistem državne vlasti, centralistički i hijerarhijski po karakteru.

Već 1946. godine usvojen je Opći zakon o narodnim odborima[95] kojim su oformljeni narodni odbori za područja administrativno-teritorijalnih jedinica mjesta, gradova i gradskih rejona, srezova i okruga. Za ovu fazu karakteristično je postojanje izvršnih odbora čiji su članovi bili odbornici i istovremeno povjerenici, i kao takvi nalazili su se na čelu pojedinih upravnih odjeljenja odnosno lokalnih resora. Općenito se može konstatirati da su narodni odbori u ovoj etapi razvoja lokalne samouprave bili više izvršna tijela centralnih organa državne vlasti nego organi lokalne samouprave.[96]

Donošenjem novog Općeg zakona o narodnim odborima iz 1949. godine počinje druga, a istoimenim zakonom iz 1952. godine i treća faza razvoja lokalne samouprave. Glavna novina ovih zakona u odnosu na Zakon iz 1946. godine bile su izvjesne izmjene u shvatanju razvoja nadležnosti te promjene vezane za oblasti i gradove. Pedesetih godina uvodi se radničko samoupravljanje koje bitno mijenja i lokalnu samoupravu. Ukidaju se narodni odbori, a formiraju komune - općine. Stvoren je sistem komuna kao osnovnih političkih i ekonomskih zajednica. Cilj je bio jačanje političke, normativne i materijalne samostalnosti općine kao osnovne teritorijalne društveno-političke zajednice. Tada se formiraju narodni odbori u srezovima, gradovima i općinama. U to vrijeme se pod pojmom općina podrazumijeva zajednica koja predstavlja geografsku, ekonomsku i komunalnu cjelinu bez obzira da li obuhvata jedno ili više naselja.

Nakon raznovrsnih rasprava o pitanjima preuređenja lokalnih zajednica donesen je Opći zakon o uređenju općina i srezova 1955. godine, kojim se uvodi novi komunalni sistem. Suština ovog sistema ogledala se u definiranju općine kao „osnovne političko-teritorijalne organizacije samoupravljanja radnog naroda i osnovne društveno-ekonomske zajednice stanovništva na svom području koje kao takvo vrši sva prava

95 "Službeni list FNRJ", br. 43/46.

96 Dedić S. "Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1998., str. 49.

i dužnosti upravljanja društvenim poslovima."[97]

Općine su tada bile izraz lokalne autonomije i teritorijalnog samoupravljanja. Osnovna ideja bila je da u njima radni ljudi i građani odlučuju o bitnim pitanjima života i rada, a da se samo određeni poslovi, koji se ne mogu obavljati u komuni, prenose na Republiku i Federaciju. Takva postavka komunalnog sistema uticala je na smanjenje broja općina i njihovo teritorijalno širenje. Međutim, praksa je pokazala da je takva postavka više normativna nego stvarna i da postoji raskorak između normativnog i stvarnog. Problemi su se ispoljavali u odnosima države i samoupravljanja, u neefikasnosti mehanizama državne vlasti, u prenaglašenom normativizmu, u zatvaranju u uže teritorijalne okvire i dr.

Jugoslavija je u početku preuzela u cjelini sovjetski model vlasti, koja je bila monolitna i na svim nivoima strogo hijerarhijski podređena centralnim državnim organima, dok su lokalni organi bili samo ispostave centralnih jedinica. Sovjetski model ubrzo je napušten, pa se umjesto sveobuhvatnog planskog sistema opredjeljuje za samoupravljanje kako u privredi tako i u teritorijalnim jedinicama u državi. Ideja samoupravljanja pokazala se realnom i to tako što je istiskivala centralnu partijsku vlast od miješanja u privredu, ali i u upravljanje lokalnim zajednicama. To je doprinijelo razvoju komunalnog sistema u kojem je općina - komuna bila osnovna ćelija društva, gdje su ljudi obavljali svoje zajedničke poslove.[98]

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine, između ostalog, sadržavao je značajne samoupravne principe koji su imali znatnog odraza na položaj i ulogu općina i gradova u komunalnom sistemu. Uvodi se pojam društveno-političke zajednice, kao opći zajednički naziv za sve teritorijalne kolektivitete, pri čemu se općina definira kao osnovna društveno-politička i društveno-ekonomska zajednica.[99] Ustav je utvrdio osnovne društveno-ekonomske, društveno-političke i regulativne funkcije općine, naglašen je princip pretpostavljene

97 Dedić S. „Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1998., str. 52.

98 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 144.

99 Dedić S. „Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1998., str. 58.

nadležnosti u korist općine. U ovoj fazi općine dobivaju na većem značaju u odnosu na srezove i okruge, pa se može reći da je tada lokalna samouprava ojačala.

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine[100] pod društveno-političkom zajednicom podrazumijevao je društveni kolektivitet, čiji su subjekti suverene odnosno autonomne nacije, autonomne nacionalne odnosno etničke grupe i lokalni kolektiviteti u okviru kojih postoji određen sistem vlasti. Općina je bila samostalna u okviru Ustava i zakona, a osnovni organ vlasti i samoupravljanja u njoj je bila skupština općine. Skupština općine je birala izvršni odbor kao svoj izvršni organ. Poslove uprave obavljali su općinski organi uprave i drugi organi. Najviši normativni akt općine bio je statut, koji je morao biti u saglasnosti s Ustavom i zakonima. U funkcioniranju tog sistema nisu prevaziđeni već spomenuti problemi nepodudarnosti između normativnih rješenja i realnog života.[101]

Komunalni sistem općina u tadašnjem pravno-političkom uređenju na lijep način objašnjava prof. Šmidovnik kao komunalni sistem koji, uprkos svim eventualnim nedostacima, kasnije nakon ukidanja, u prigovorima protiv uspostavljanja „klasične lokalne samouprave", pokazao da je komunalni sistem na neki način građanima odgovarao. Odgovarao je zbog toga jer su državne službe s kojima imaju građani najviše posla bile blizu, u općinama, a ne u udaljenim državnim jedinicama, i jer su državne službe represivnog značaja organizirane u općinama i odgovorne jedino općinskim organima gubile svoju „oštrinu" kako bi je diktirao državni zakon.[102]

Interesantan je podatak da je Bosna i Hercegovina pod austro-ugarskom vlašću bila podijeljena na 3.700 općina, u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca odnosno u Kraljevini Jugoslaviji Bosna i Hercegovina imala

100 Članovi 116.-119. Ustava SFRJ iz 1974. godine. (http://sr.wikisource.org/wiki/).

101 O lokalnoj samoupravi u FNRJ vidjeti: Ćemerlić H. "Lokalna samouprava u FNRJ" Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu br. I, Sarajevo, 1953., a o lokalnoj samoupravi u SFRJ: Đorđević J. „Sistem lokalne samouprave u Jugoslaviji", Beograd, 1957., te Alić H. „Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini", magistarski rad, Sarajevo, 2001. (str. 23-37).

102 Šmidovnik J. „Lokalna samouprava", Sarajevo, 1999., str. 146.

je više od 2.000 općina, a četrdesetih godina XX stoljeća Bosna i Hercegovina imala je oko 400 općina. Krajem šezdesetih godina XX stoljeća unutar Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije tadašnja Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina imala je 106 odnosno 109 općina.[103]

4.2. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini

Sadašnje ustavno uređenje Bosne i Hercegovine utvrđeno je Ustavom iz 1995. godine, kao Anexom IV. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, koji je zaključen u Dejtonu, Sjedinjene Američke Države. Komplicirana, asimetrična i višestepena struktura države Bosne i Hercegovine uslovila je i nefunkcionalnu strukturu lokalne samouprave. Za razumijevanje stanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini potrebno je imati u vidu da je Bosna i Hercegovina složena država, izrazito složene organizacione i funkcionalne strukture, u kojoj postoje dva entiteta sa visokim stepenom samostalnosti i nadležnosti u vršenju funkcija državne vlasti. Centralni organi državne vlasti Bosne i Hercegovine imaju vrlo ograničen obim funkcija i nadležnosti.[104]

Prema Dejtonskom ustavu, država Bosna i Hercegovina nastavlja pravno postojanje umjesto Republike Bosne i Hercegovine, i to sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je u Dejtonskom ustavu određeno i u postojećim međunarodno priznatim granicama. Prema prof. Dediću, Bosna i Hercegovina je složena državna tvorevina *sui generis*, koja se kao takva sastoji od dva ravnopravna entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske,[105] ali je asimetrično uređena.

Sa svojih 51.209 km^2 teritorije, Bosna i Hercegovina jedna je od najmanjih zemalja u regiji, ali je još uvijek duplo veća od Slovenije, Makedonije, Crne Gore ili Kosova. Prema posljednjem zvaničnom popisu stanovništva iz 1991. godine, Bosna i Hercegovina imala je 4.354.911 stanovnika.

---

103 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u BiH", Sarajevo, 2001. str. 190.

104 Ibid, str. 38. i 41.

105 Dedić S. „Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1998., str. 75.

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine procjenjuje da je broj stanovnika u 2005. godini bio 3.842.537, a publikacija *CIA The World Factbook*, za juli 2007. godine, navodi broj od 4.552.198 stanovnika. Entiteti dijele državnu teritoriju u omjeru 51% : 49%, pri čemu Federaciji Bosne i Hercegovine pripada veći dio.[106]

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini razvija se kroz dva odvojena i u izvjesnoj mjeri različita subsistema – onaj u Republici Srpskoj i onaj u Federaciji Bosne i Hercegovine. Međutim, pošto se entiteti Bosne i Hercegovine međusobno veoma razlikuju, to i lokalna samouprava ima donekle različit tretman u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine. To se ogleda u različitim nadležnostima koje ustavi i zakoni povjeravaju općinama kao jedinicama lokalne samouprave, u različitom stepenu u kojem općine ostvaruju povjerena im ovlaštenja i u različitom odnosu općina sa višim nivoima vlasti.

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži nijednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. Samo se na jednom mjestu govori o teritorijalnoj organizaciji Bosne i Hercegovine, i to u odredbi kojom se utvrđuju obaveza entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica da su dužni pridržavati se ovog ustava i općih načela međunarodnog javnog prava.[107]

Interesantno je da Ustav Bosne i Hercegovine ima ovakav odnos prema lokalnoj samoupravi, za razliku od većine trenutno važećih ustava u razvijenim i modernim državama u kojima se lokalna samouprava tretira kao pravo građana te u kojima se detaljno definira pravo lokalne samouprave, što nije slučaj sa važećim Ustavom Bosne i Hercegovine iz 1995. godine u kojem se uopće ne spominje lokalna samouprava. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži ni jednu opću normu kojom bi se garantiralo pravo čovjeka na lokalnu samoupravu. S obzirom na to, vidi se da Ustav Bosne i Hercegovine ne regulira lokalnu samoupravu.[108]

Međutim, budući da je Bosna i Hercegovina potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 1994. godine, Povelja je postala sastavni dio

106 Grupa autora "Kocka do kocke - dobro je dobro graditi - Modeli organizacije lokalne samouprave", Banja Luka, 2007., str. 181.

107 Član III. 3. b) Ustava Bosne i Hercegovine.

108 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 385.

pravnog sistema Bosne i Hercegovine, mada sva ustavna i zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom.[109]

Trenutno u Bosni i Hercegovini egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcioniranja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave. Na području Federacije Bosne i Hercegovine postoji 74 općine, a Republika Srpska administrativno je podijeljenja na 57 općina. Brčko je zasebna administrativna jedinica lokalne samouprave – distrikt Bosne i Hercegovine. U Federaciji Bosne i Hercegovine trenutno postoji šest gradova, i to: Grad Sarajevo, Grad Mostar, a od 2014. godine i Grad Tuzla, Grad Zenica, Grad Bihać i Grad Široki Brijeg. U Republici Srpskoj postoji također šest gradova, i to Grad Banja Luka, Grad Istočno Sarajevo, a od 2012. godine Grad Bijeljina, Grad Doboj, Grad Prijedor i Grad Trebinje.

Entitetskim zakonodavstvom obezbijeđen je normativni okvir, ali je unapređenje organizacije i funkcioniranje lokalne samouprave u praksi dugoročan proces. Oba modela lokalne samouprave u entitetima, iako vrlo slični, imaju svoje prednosti i nedostatke, a osnovni problem oba modela je nedovoljna autonomija lokalne samouprave, koja se odražava na njeno normalno funkcioniranje.

Tako prof. Zlokapa smatra da sadašnje stanje lokalne samouprave najviše liči na „ono u Njemačkoj gdje je lokalna samouprava u nadležnosti saveznih jedinica - *Länder*, koje prema vlastitom nahođenju, spoznajama i iskustvu uspostavljaju sebi odgovarajuće strukture lokalne samouprave i propisuju im nadležnosti."[110]

Koncepciju, stanje i razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini moguće je posmatrati samo u svjetlu karakteristika njenog državnopravnog uređenja, pravnog sistema i organizacije državne vlasti.[111]

---

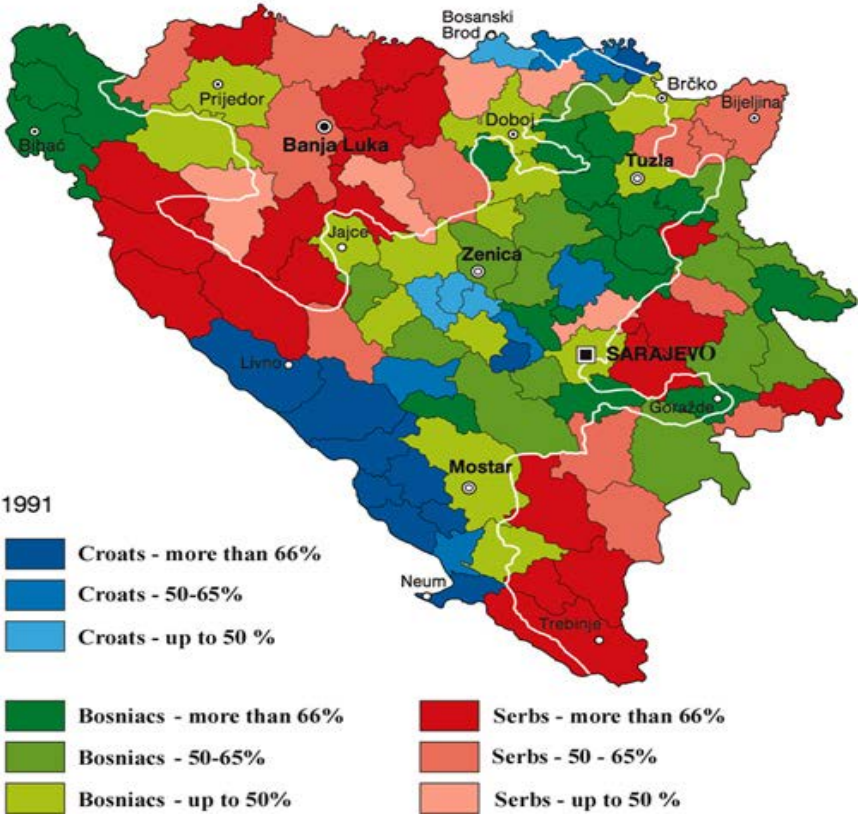
109 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 385.

110 Zlokapa Z. u publikaciji „Kocka do kocke - dobro je dobro graditi - Modeli organizacije lokalne samouprave", Banja Luka, 2007., str. 181.

111 Dmičić M. „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH" u publikaciji „Platforma BiH Ustavne promjene u BiH", Banja Luka, 2008., str. 17.

Za adekvatno sagledavanje stanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini potrebno je imati u vidu bar osnovne karakteristike državnopravnog uređenja, stanja pravnog sistema i organizaciju državne vlasti Bosne i Hercegovine.

Ostvarivanje lokalne samouprave najdirektnije je uslovljeno daljnjom dogradnjom i funkcioniranjem pravnog sistema, izgradnjom koncepta dobre uprave, demokratskim procesima, ostvarivanjem ustavnosti, zakonitosti, vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sve to postaje temeljna pretpostavka uspostavljanju i razvijanju općine kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave.



Mapa br. 1: Etnička struktura po općinama, rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine

LOKALNA SAMOUPRAVA U ENTITETU FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

5

5.1. Uvodni dio

Entitet Fedracija Bosne i Hercegovine uspostavljen je u Bosni i Hercegovini 1994. godine kao kompromisno rješenje sukoba Bošnjaka i Hrvata u dijelu pod kontrolom Armije Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća obrane. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine prvobitno je predviđao općinu kao jedini oblik ostvarivanja lokalne samouprave. Amandmanima na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine iz juna 1996. godine definiran je i drugi stepen/oblik lokalne samouprave - grad. Kasnije, 1997. godine, amandmanima je posebno definiran položaj Sarajeva kao glavnog grada i položaj Grada Mostara. U Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je Zakon o osnovama lokalne samouprave 1995. godine, a kantoni su također usvojili svoje zakone o lokalnoj samoupravi. Ovaj zakon bio je na snazi sve do 2006. godine.

Novim Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine[112] razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.[113] Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisano je

112 "Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09.

113 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 386.

da se u općini ostvaruje lokalna samouprava.[114]

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine utvrđene su nadležnosti općina u Federaciji Bosne i Hercegovine bez bilo kakvih razlika i izuzetaka, barem formalno, pa shodno tome možemo zaključiti da su općine u Federaciji Bosne i Hercegovine monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, na veličinu teritorije/prostora, na ekonomski i privredni razvoj i druge parametre.

Neki teoretičari ustavnog prava, kao što je prof. Trnka, tvrde da u Federaciji Bosne i Hercegovine nije prihvaćen model monotipske općine. Po njemu, položaj i nadležnosti općina zavise od velikog broja faktora kao što su: broj stanovnika, veličina teritorije, stepen razvijenosti, da li je u sastavu grada, od nacionalne strukture i brojnih drugih uslova. Granice odnosno veličinu i broj općina utvrđuje Federacija Bosne i Hercegovine zakonom. Pri tome se mora osigurati i konsultiranje lokalnog stanovništva.[115]

Međutim, prof. Zlokapa jasno ističe da su u Bosni i Hercegovini, odnosno i u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj, općine monotipske, odnosno da sve imaju jednake nadležnosti, što ponovo po njemu nije dobro. On tvrdi da „ni ustavi ni zakoni o lokalnoj samoupravi Federacije i Republike Srpske ne uzimaju u obzir ove ogromne razlike između općina pošto je u oba entiteta Bosne i Hercegovine usvojen koncept tzv. monotipne općine. To znači da sve općine imaju iste nadležnosti, tj. treba da obavljaju u principu iste poslove bez obzira što su okolnosti u kojima se njihove aktivnosti odvijaju sasvim različite i bez obzira što same općine raspolažu različitim sredstvima za ispunjavanje svojih obaveza."[116]

Prema našem mišljenju, jasno je da su općine u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj normativno monotipske, mada sve opći-

114 Član VI. 2. (1) Ustava Federacije BiH, neslužbeni prečišćeni tekst Ustava Federacije BiH u Trnka K. "Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 436.

115 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 386.

116 Zlokapa Z. u Grupa autora „Kocka do kocke - dobro je dobro graditi - Modeli organizacije lokalne samouprave", Banja Luka, 2007., str. 191.

ne zbog svojih subjektivnih razloga (kao što su privredni i ekonomski razvoj, javni prihodi i dr.) ne ostvaruju sve nadležnosti u istom ili pak sličnom obimu. Nadalje, po pitanju da li je bolje da sve općine budu monotipske (isti pravni status i iste nadležnosti) ili pak višetipske, postoje oprečna razmišljanja, kako u teoriji tako sve više i u praksi.

Naime, ovo pitanje izbora tipa općina po kriteriju nadležnosti veoma je važno, aktuelno i kompleksno pitanje koje zahtijeva posebno obrazloženje. Iako je standard bio, da sve općine imaju jednaka ovlaštenja, te iako je takav sistem bio i u prethodnoj Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini u vrijeme socijalističkog društvenog poretka, te ga i danas *de lege lata* prepoznaje zakonodavac u Bosni i Hercegovini, imamo interesantan primjer susjedne Republike Hrvatske gdje su do 2000. godine općine bile monotipske, ali je iz ekonomskih razloga omogućeno da finansijski snažnije lokalne jedinice obavljaju i poslove mimo obligatornog djelokruga.

Mnogi teoretičari iz Bosne i Hercegovine zagovaraju promjenu monotpiskog modela u višetipski, ali se mi, rukovodeći objektivnim principima, zalažemo za ostanak monotipskog modela po kojem sve općine u Bosni i Hercegovini imaju iste nadležnosti za svoje građane. One koje mogu da vrše svoje nadležnosti u potpunosti neka ih vrše, a onima koje imaju određenih problema u vršenju tih nadležnosti treba omogućiti alternativni mehanizam za njihovo vršenje, tj. ako imaju mogućnosti da ih vrše, neka ih i vrše, a ako su trenutno spriječene npr. zbog budžeta, neće ih vršiti.

Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine organizirana je i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani, u skladu sa ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave.[117]

Bez obzira na nomotehničke nedostatke zakona, uočljivo je da su propisi o lokalnoj samoupravi u Federaciji Bosne i Hercegovine tokom perioda između starog (1995. godine) i novog (2006. godine) zakona evoluirali i to u pozitivnom smislu:

117 Član 3. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

a) prihvaćeno je moderno evropsko shvatanje lokalne samouprave (ne kao ličnog prava građana, već kao prava lokalnih organa da upravljaju dijelom lokalnih poslova u interesu lokalnog stanovništva);
b) u monotipnu strukturu lokalne samouprave, pored općine, uvodi se i grad kao jedinica lokalne samouprave;
c) postepeno se proširuju nadležnosti općina;
d) promijenjen je način izbora načelnika (sada ga biraju neposredno građani, a ranije ga je biralo općinsko vijeće).[118]

Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom. Ona je osnovna jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije iz zakona, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu zakona predstavlja sjedište kantona i u slučaju neispunjavanja drugih uslova iz zakona.

Federacija Bosne i Hercegovine trenutno ima 74 općine[119] i šest gradova. Na osnovu ovakvih odredbi koje su proizilazile iz Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, te kontinuiranim zagovaranjem od strane Tuzle, Zenice, Bihaća i Širokog Brijega, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donio je 2014. godine četiri zakona kojim su ove općine postale gradovi. Svi ovi gradovi su zadržali teritoriju koju su imali u statusu općine, dobili pravni subjektivitet kao jedinica lokalne samouprave - grad. Gradska vijeća su utvrđena kao samoupravni organ, a gradonačelnik kao izvršni organ, a vijećnici koji su birani u općinsko vijeće i načelnik općine biran na općinskim izborima nastavljaju u kontinuitetu sa radom kao gradski vijećnici odnosno gradonačelnik.

118 Grupa autora „Kocka do kocke - dobro je dobro graditi - Modeli organizacije lokalne samouprave", Banja Luka, 2007., str. 183.

119 Vidjeti Zakon o federalnim jedinicama, („Službene novine Federacije BiH", br. 9/96).

Navedeni novi gradovi usvojit će svoje statute kojim će pobliže urediti djelokrug rada, organizaciju, ovlaštenja, odnose i druga pitanja.[120]

5.2. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Pitanje nadležnosti uz pitanje finansiranja jedinica lokalne samouprave predstavlja ključno pitanje određenja pozicije jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave mogu biti izvorne odnosno vlastite i eventualno one koje se delegiraju od viših nivoa vlasti. Vlastite odnosno izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisane su zakonom i statutima, odnosno taksativno su nabrojane.[121]

Obično, u pravnoj teoriji lokalne samouprave, nadležnosti jedinica lokalne samouprave spadaju u jedan od najbitnijih elemenata koji karakteriziraju lokalnu samoupravu, odnosno obim njezinog djelokruga. Što se tiče obima djelokuga, odnosno nadležnosti jedinica lokalne samouprave, tu svakako spadaju: donošenje budžeta jedinica lokalne samouprave; donošenje raznih programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave; uređenje prostora i donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova; utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara, utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave; utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave; organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza i druge nadležnosti.

Zbog velikog broja nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (njih 29), mi ih ovom prilikom nećemo navoditi u cijelosti jer su one sadržane u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.[122]

120 Vidjeti Zakon o Gradu Zenica, Zakon o Gradu Tuzla, Zakon o Gradu Bihać i Zakon o Gradu Široki Brijeg, („Službene novine Federacije BiH", br. 80/14).

121 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 421.

122 Član 8. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, („Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

Međutim, mi ćemo nabrojati samo neke od specifičnih nadležnosti općina u Federaciji Bosne i Hercegovine koje su propisane i utvrđene Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koje smo detaljnije istraživali. Te specifičnosti su:

a) donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;[123]
b) donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje;[124]
c) utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;[125]
d) donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;
e) utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;
f) utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;
g) utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja

123 Što se tiče ove nadležnosti, zakonodavac nije predvidio i striktno precizirao rokove za usvajanje budžeta lokalnih zajednica niti je definirao kaznene odredbe protiv odgovornih za neusvajanje ili kašnjenje usvajanja budžeta. Eklatantan primjer problema s usvajanjem budžeta imamo u Gradskom vijeću Grada Mostara gdje se iz godine u godinu javlja ovaj problem. Ovaj problem evidentan je i u drugim djelovima Bosne i Hercegovine.

124 Svaka općina u Federaciji Bosne i Hercegovine usvaja svoj program i plan razvoja koji može biti kratkoročnog, srednjoročnog ili pak dugoročnog karatkera. Autor je imao priliku da proučava jedan takav srednjoročni plan razvoja općine Gradačac, koji je usvojilo Općinsko vijeće.

125 Pitanje zaštite čovjekove okoline odnosno okoliša na lokalnom nivou u posljednje vrijeme poprima sve veći značaj. Često vidimo prolazeći kroz neke općine lokalnim, ali sve češće i magistralnim/regionalnim putevima, da se otpad odlaže blizu tih puteva ili obala rijeka i jezera. Ovakvih primjera nažalost imamo u cijeloj Bosni i Hercegovini, a autor je tokom svojih obilazaka općina u Federaciji Bosne i Hercegovine našao takve drastične primjere npr. pokraj Ramskog jezera, općina Prozor/Rama i dr. Neke općine ipak više pažnje pridaju zaštiti okoliša i prirodnih resursa, kao npr Bihać koja ima lokalne službe koje se brinu za očuvanje čiste rijeke Une na prostoru Bihaća, dok npr. tokom rijeke Une, gdje ona prelazi na teritoriju općine Bosanska Krupa, taj nivo očuvanja je sve manji.

građevinskim zemljištem;[126]

h) utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave;[127]

i) utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja;[128]

j) upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, gradska groblja, lokalni putevi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta, parkovi;[129]

---

126 Ovo je veoma značajna nadležnost općina koja se direktno tiče građana, a odnosi se na dobivanje urbanističke saglasnosti, građevinskih dozvola, upotrebne dozvole i sl. Svi građani koji žele ostvariti pravo građenja moraju pokrenuti određeni poseban upravni postupak koji se odnosi na dobivanje niza saglasnosti i dozvola da bi ostvarili pravo građenja na građevinskom zemljištu. Općine obično imaju svoje službe koje izvršavaju ovu nadležnost.

127 Imovina lokalne zajednice spada u veoma važnu i osjetljivu problematiku jer je to obično izvor javnih prihoda (npr. po osnovu korištenja i sl.). Ova nadležnost, odnosno pravo jedinica lokalne samouprave, često je predmet zloupotrebe i kršenja prava na lokalnu samoupravu viših nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (npr. kantoni uzurpiraju imovinu grada ili općine). O ovom primjeru bit će više riječi u poglavlju koje se odnosi na zaštitu prava na lokalnu samoupravu od strane Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.

128 Prirodni resursi također su veoma važno pitanje lokalne zajednice koje daje toj zajednici određene prihode i potencijale, kao što su turizam, industrija i sl. Radi se o davanju određenih prirodnih resursa pod koncesije, kao što su određeni kopovi s rudom, poljoprivredna zemljišta i dr.

129 Tokom istraživanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini posjetio sam mnoge općine (period istraživanja 2008.-2009. godine) i na terenu, na osnovu razgovora sa građanima/mještanima, došao do zaključaka da se veoma malo ulaže u lokalnu infrastrukturu. Objekti infrastrukture kao što su: vodovodi, odlagališta smeća i lokalni putevi (uključujući mostove i tunele) veoma su zapušteni i to je odgovornost lokalnih vlasti. Najvažniju ulogu u kvalitetnom ostvarivanju ove nadležnosti ima menadžment općine koji se ogleda u načelniku općine i njegovim saradnicima. Imamo niz uspješnih primjera općina u Federaciji Bosne i Hercegovine u kojima upravo načelnici općina imaju dobre rezultate kako u sferi ovih nadležnosti i poslova iz svog djelokruga, tako i u ostalim aktivnostima, kao što su, po ocjeni autora, načelnici općina Zenica, Bihać, Tuzla, Vitez, Cazin, Jajce, Novo Sarajevo, Sanski Most i dr.

k) organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza;[130]
l) utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;[131]
m) osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja;
n) osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta;[132]
o) osiguravanje uslova za rad lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;[133]
p) osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;[134]
q) uspostavljanje organizacije mjesne samouprave;[135]
r) zaštita životinja.[136]

---

130 Javni prijevoz, kao važna nadležnost i funkcija lokalnih zajednica, ostvaruje se na nivou općina, gradova ali i kantona. Npr. karakteristično je za Sarajevo, koje je grad uspostavljen od četiri općine: Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad, ali koje je organizirano i kao Kanton Sarajevo koji, osim ovih gradskih općina, čine i druge, da Kanton ima nadležnost javnog prijevoza i da je osnivač JKP GRAS koje je organizator javnog prijevoza, umjesto općina čija je to zakonska nadležnost ili pak Grada Sarajeva.

131 Osnivanje predškolskih obrazovno-odgojnih ustanova, dječijih vrtića/obdaništa.

132 Centri za kulturu općina, razni sportski klubovi i dr.

133 Općine osnivaju svoje lokalne radio i TV stanice koje se finansiraju iz budžeta općina. Ove radio i TV stanice su lokalni javni servis građana. Imamo niz prijmjera da su općine osnivači lokalnih radio i TV stanica kao lokalnih javnih servisa.

134 Općine u skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, a u saradnji sa Centralnom izbornom komisijom Bosne i Hercegovine, formiraju općinske izborne komisije (OIK). Općinske izborne komisije nadležne su za provođenje općinskih i općih izbora na teritoriji tih općina. Svaka općina ima između pet ili sedam članova općinske izborne komisije u zavisnosti od broja građana. U principu, većina općina ima komisije sastavljene od pet članova, dok nekoliko najvećih općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao što je to npr. općina Novi Grad Sarajevo, ima sedam članova OIK-a.

135 Mjesna samouprava odnosi se na mjesne zajednice. Mjesna zajednica uključuje određenu teritorijalnu cjelinu u kojoj građani putem vlastitih i zajedničkih resursa zadovoljavaju najveći dio svojih životnih potreba i rješavaju svoje životne probleme. Mjesne zajednice su nažalost često predmet interesa lokalnih vlasti (općina) samo u predizborno vrijeme kada predstavnici lokalne izvršne vlasti veoma često posjećuju mjesne zajednice, a tokom mandata nisu zainteresirani za stanje u mjesnoj zajednici. Primjer za to su mjesne zajednice: Ostrožac, općina Cazin, Brekovica, općina Bihać, ali i niz drugih mjesnih zajednica u općinama.

136 Općine imaju pravo da osnivaju svoje veterinarske stanice i na taj način provode ovu nadležnost.

5.3. Organi općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Organi općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, na osnovu Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, su općinsko vijeće i općinski načelnik.[137] Dakle, u općini je općinsko vijeće, a u gradu je gradsko vijeće, odnosno u općini je općinski načelnik, a u gradu gradonačelnik.[138]

U suštini, općinsko vijeće je predstavničko tijelo građana koje odlučuje u okviru svojih nadležnosti i odgovornosti. Griješi se kada se kaže da je *općinsko vijeće zakonodavna vlast u općini, a načelnik izvršna*, što ne stoji jer općinsko vijeće nema nadležnosti za donošenje i usvajanje zakona, već isključivo statuta, budžeta i drugih akata koji nemaju zakonsku snagu. Dakle, kada govorimo o općinskom vijeću, mislimo isključivo na predstavničko tijelo građana jedinice lokalne samouprave.

Općinsko vijeće može da broji između 17 i 31[139] vijećnika, zavisno od broja stanovništva na općini i zavisno od statuta općine. Vijećnici se biraju na osnovu općeg biračkog prava na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na način određen zakonom. Općinsko vijeće donosi opće akte i druge akte u okviru samoupravnog djelokruga općine te obavlja druge poslove u skladu s Ustavom, Zakonom i Statutom općine. Općinsko vijeće konstituira se izborom predsjedavajućeg općinskog vijeća na prvoj sjednici na kojoj je prisutna većina općinskih vijećnika. Vijećnik obavlja svoje dužnosti prema svom slobodnom uvjerenju, a na dobrobit svih građana. Vijećnik se u javnom životu treba ponašati u skladu s etičkim kodeksom vijećnika, koji donosi vijeće. Mandat vijećnika traje četiri godine. Općinska vijeća na osnovu statuta općina ili poslovnika mogu formirati komisije i druga tijela. Često komisije koje formiraju

137 Član 12. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, ("Službene novine Federacije BiH" br. 49/06 i 51/09). Neophodno je da se ove nadležnosti taksativno navedu kao u Zakonu.

138 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.),"Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 423.

139 Kao što je npr. slučaj s Općinskim vijećem općine Bosanski Petrovac koje broji 17 i općinskim vijećima općina Novi Grad Sarajevo ili Novo Sarajevo koja broje 31 vijećnika.

općinska vijeća su: statutarno-pravna, za izbor i imenovanja, za povratnike, za međuopćinsku saradnju, za budžet i finansije, za boračka pitanja i dr. Akti koje vijeće donosi su statut, odluke, uredbe i dr.

Glavnu lokalnu politiku i donošenje odluka od značaja za lokalnu zajednicu donose općinska vijeća. Radi adekvatnog istraživanja pravne prirode lokalne samouprave, navest ćemo neke od nadležnosti općinskih vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Općinsko vijeće u Federaciji Bosne i Hercegovine, u okviru zakonom propisanih nadležnosti:[140] priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut jedinice lokalne samouprave;[141] usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice lokalne samouprave;[142] donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, te provedbene planove, uključujući zoniranje; donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom; donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o zaduživanju.

Općinsko vijeće, također, donosi programe uređenja građevinskog zemljišta; donosi plan korištenja javnih površina; donosi odluke o organizaciji mjesne samouprave i nazivima ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta; donosi odluke o udruživanju jedinica lokalne samouprave u savez i druge oblike organiziranja; donosi odluke o proglašenju praznika

140 Član 13. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09). Neophodno je da se ove nadležnosti taksativno navedu kao u Zakonu.

141 Svaka općina ima svoj statut kao neku vrstu općeg akta. To je zapravo akt kojim se određuju osnovna načela uređenja općine odnosno vlasti na lokalnom nivou. Statut općine mora biti usaglašen sa zakonom iz oblasti lokalne samouprave i ustavom. Statutom općine obično se reguliraju opće odredbe, poslovi općine, organizacija i rad organa općine, organi općine – ovlaštenja i način rada, općinsko vijeće, načelnik, mjesne zajednice, saradnja i dr. Obično se za statut općine kaže da je to "ustav" na lokalnom nivou.

142 Kao što je naprijed navedeno, ova nadležnost se u pojedinim općinama iz godine u godinu ponavlja kao problem zbog razloga kašnjenja usvajanja budžeta iz marginalnih razloga, a konzekvence su veoma negativne po građane. Lokalne nevladine organizacije i organizacije civilnog društva često su stalni kritičari općinskih vijeća povodom kašnjenja usvajanja odluka i drugih propisa koji se tiču građana.

jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o nagradama i priznanjima jedinica lokalne samouprave; bira i razrješava predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg vijeća; razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika; osniva preduzeća i ustanove za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave; donosi poslovnik o svom radu; obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

U lokalnoj samoupravi Federacije Bosne i Hercegovine postoji općinski načelnik. Prema većini teoretičara, općinski načelnik je glavni i jedini izvršni organ u općini.[143] U Federaciji Bosne i Hercegovine nadležnosti općinskog načelnika utvrđene su Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, [144] upravo kao i nadležnosti općina i općinskih vijeća. S obzirom na to da se radi o samo deset taksativno nabrojanih nadležnosti, zbog njihovih specifičnosti i uloge načelnika kao organa općine mi ćemo ih kratko pobrojati, a za neke dati komentar u napomenama.

Nadležnosti načelnika općine u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koje se uobičajno susreću i u pravnoj teoriji, su da on:

a) predstavlja i zastupa općinu;
b) donosi akte iz svoje nadležnosti;[145]
c) izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, te raznih planova i programa (ekonomskih, razvojnih, investicionih, prostornih, urbanističkih i dr.) i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem i korištenje javnog zemljišta;
d) predlaže razne vrste odluka i druge opće akte vijeću;
e) provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća;

143 Đurđev A. „Lokalna samouprava", Novi Sad, 2003., str. 98.

144 Član 15. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, („Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

145 Ovdje se radi o općim i posebnim upravnim aktima, a to su odluke, pravilnici, uredbe, rješenja i dr.

f) izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave;[146]

g) utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave;[147]

h) donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave;[148]

i) realizira saradnju jedinice lokalne samouprave s drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama u skladu sa odlukama i zaključcima vijeća i njegovih radnih tijela;

j) podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima.

Međusobni odnosi vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave. Načelnik je dužan da redovno informira vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, odgovara na poslanička ili vijećnička pitanja i inicijative, na način i u rokovima utvrđenim statutom. Međutim, u stvarnom radu i međusobnom funkcioniranju općinskog vijeća i načelnika općine često ima mnogo problema, naročito ukoliko se politička većina u općinskom vijeću razlikuje od političke opcije iz koje dolazi načelnik općine.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine predviđa mogućnost da općinsko vijeće odnosno načelnik može, nakon donošenja odluke, zatražiti da vijeće odnosno načelnik preispita odluku ili akt koji smatra neustavnim ili nezakonitim. U ovom slučaju nadležni organ dužan je da preispita svoju odluku odnosno akt u roku od 30 dana i obavijesti vijeće odnosno načelnika o svojoj odluci o tome

146 Misli se prije svega na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

147 Ovo je nova nadležnost načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine koja je ranije bila u nadležnosti općinskog vijeća.

148 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji je interni akt općine kojim se pobliže reguliра rad administrativnih službi općine te sistematiziraju radna mjesta s opisom poslova državnih službenika u općinskoj administraciji.

do kada se taj akt neće izvršiti. Kada vijeće odnosno načelnik potvrdi svoju odluku odnosno akt, vijeće odnosno načelnik može, u roku od 15 dana, pokrenuti postupak preispitivanja odluke odnosno akta pred nadležnim organom u skladu sa ustavom i zakonom. Također, općinsko vijeće odnosno načelnik može, nakon donošenja neke odluke, zatražiti da vijeće odnosno načelnik preispita odluku ili akt koji smatra štetnim po jednicu lokalne samouprave, a čije izvršenje može proizvesti nepopravljivu štetu po interese ili imovinu jedinice lokalne samouprave.[149] Možemo reći da su ovo mehanizmi kontrole i koordinacije donošenja odluka organa jedinice lokalne samouprave.

5.4 Finansijski aspekti lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Pitanje materijalne osnove je bitno pitanje lokalne i svake druge samouprave, ovo je bitna postavka njenog položaja u društvenom sistemu. Finansijska nezavisnost jedan je od elemenata samoupravnosti. Međutim, finansiranje lokalne samouprave isto tako spada u najteže probleme lokalne samouprave. U vezi sa finansiranjem lokalnih zajednica, postoji niz okolnosti koje su same po sebi objektivna smetnja za uspostavljanje načina finansiranja koji bi odgovarao formama, potrebama i mogućnostima lokalne samouprave. Treba uzeti u obzir da se jedinice lokalne samouprave ne formiraju na osnovu mjerila racionalnosti, već su rezultat historijskog razvoja, tradicija, političkih kompromisa, geografskih okolnosti i dr.[150] Problematiku finansiranja lokalne samouprave, odnosno izučavanje modela prikupljanja i trošenja sredstava kojima se podmiruju lokalni rashodi, treba smjestiti u širi kontekst decentralizacije funkcija države, kao i općenito oblikovanja i preoblikovanja odnosa države i lokalne samouprave.[151]

149 Članovi 20. i 21. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, („Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

150 Tako su u Federaciji Bosne i Hercegovine 1998. godine konstituirane nove općine: Doboj-Istok, Doboj-Jug, Dobretići, Domaljevac-Šamac, Foča-Ustikolina, Pale-Prača, Sapna, Teočak, Usora.

151 Jelčić B. „Financiranje lokalne samouprave" u Zbornik radova Savjetovanja „Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske", Osijek, 1999., str. 29.

U ranijem sistemu lokalne samouprave bila je predviđena samostalnost općina u finansiranju jer su, radi zadovoljavanja zajedničkih potreba u općini, građani u općini kao cjelini odlučivali o udruživanju sredstava i o njihovom korištenju. U okviru zakonom utvrđenog sistema izvora i vrste poreza, taksi i ostalih dažbina, građani su u općinama samostalno odlučivali o obimu i načinu finansiranja općih društvenih potreba u općini. Općina koja nije mogla svojim ukupnim sredstvima finansirati opće potrebe imala je pravo na dopunsko finansiranje.[152]

Novi sistem lokalne samouprave donio je novi sistem finansiranja lokalne samouprave. Sada je na snazi jedinstven sistem javnih prihoda na području kantona. Funkcije i nadležnosti kantona i općina finansiraju se kroz budžete koje usvajaju skupštine kantona i općinska vijeća.

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisano je da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlaštenja, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših organa vlasti.[153]

Jedinice lokalne samuoprave imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom. Jedan dio izvora finansiranja jedinica lokalne samouprave ostvarivat će se od lokalnih taksi i naknada čiju stopu jedinica lokalne samouprave utvrđuje u okviru zakona. Finansijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će srazmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki prijenos novih funkcija bit će praćen finansijskim sredstvima potrebnim za njihovo efikasno provođenje.[154]

Imovinom u vlasništvu općine mora se upravljati u skladu sa zakonom i drugim propisima, te u interesu lokalnog stanovništva i s pažnjom do-

152 Dedić S. "Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1998., str. 131.

153 Član 33. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

154 Član 34. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

brog domaćina. Postupak utvrđivanja i prijenosa vlasništva i rješavanje međusobnih potraživanja u vezi sa prijenosom vlasništva, kao i druga imovinska potraživanja, uređuju se zakonom. Vijeće odlučuje o pribavljanju, korištenju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave.[155]

Jedinicama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine pripadaju sljedeći prihodi:

a) vlastiti prihodi:

- porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom,
- lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje vijeće u skladu sa zakonom,
- kazne i kamate u skladu sa zakonom,
- prihod od upotrebe i prodaje imovine,
- prihod od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i prihod od koncesija u skladu sa zakonskim propisima,
- darovi, nasljedstva, pomoći i donacije,
- prihodi od samodoprinosa,
- prihodi od budžetskih korisnika,
- drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom vijeća;

b) drugi prihodi:

- prihodi od dijeljenih poreza, definirani zakonom,
- transferi i grantovi od viših nivoa vlasti,
- dug u skladu sa zakonom.[156]

155 Član 35. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

156 Član 37. Ibid.

Također, Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine[157] utvrđuje se pripadnost javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Prema ovom zakonu, Federaciji Bosne i Hercegovine pripadaju prihodi:

a) udio prihoda sa jedinstvenog računa, u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda;[158]
b) 100% od poreza na dobit preduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica, iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost;
c) naknade i takse u skladu sa federalnim propisima;
d) novčane i druge kazne u skladu sa federalnim propisima;
e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine;
f) prihodi od korištenja ili prodaje federalne imovine;
g) donacije i
h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima.[159]

Udio prihoda sa jedinstvenog računa Federacije Bosne i Hercegovine, prema gore navedenoj raspodjeli, raspodjeljuje se u sljedećim procentima:

a) finansiranje funkcija Federacije 36,20%,
b) finansiranje funkcija kantona 51,48%,
c) finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42%,
d) Direkcija za ceste 3,90%.[160]

Dakle, od ukupnih javnih prihoda u Bosni i Hercegovini, odnosno Federaciji Bosne i Hercegovine, za finansiranje lokalne samouprave na

157 "Službene novine Federacije BiH", br. 22/06.

158 "Službeni glasnik BiH", br. 55/04.

159 Član 4. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06).

160 Član 6. Ibid.

osnovnom nivou, odnosno nivou općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, izdvaja se samo 8,42% ukupnih javnih prihoda. Uzmemo li u obzir da od ukupnih prihoda najveći procenat ide na finansiranje funkcija kantona (izdvajanje u iznosu od 51,48% javnih prihoda), u ovom istraživanju zaključujemo da su ukupni rashodi neekonomični i neadekvatni u odnosu na ukupne prihode. Evidentan je odliv prihoda kantonima u velikoj mjeri u odnosu na same jedinice lokalne samouprave kao oblik vlasti najbliži građanima.

Zaduživanje općina dizanjem kredita kod komercijalnih banaka kao praksa bila je nepoznata u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, a za vrijeme važenja starog Zakona o osnovama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, zaduživanje je bilo ograničeno po dva osnova: da je nužno zbog otklanjanja poremećaja u novčanim tokovima ili da se radi o zaduživanju zbog realizacije investicionih projekata.[161] Zakon o lokalnoj samoupravi ne postavlja ovakva ograničenja, što je, nema sumnje, rezultat preporuka stranih eksperata angažiranih u konsultacijama prilikom reforme sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.[162]

Prema našem mišljenju, izdvajanje od 8,42% ukupnih javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine za finansiranje funkcija lokalne samouprave u odnosu na 51,48% koji idu za finansiranje funkcija kantona nije adekvatno i otežava lokalnu infrastrukturu te izvršavanje nadležnosti općina, odnosno implementiranje lokalnih projekata koji su od najvećeg značaja za građane. Ukoliko bi *de lege ferenda* bilo izmijenjeno unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine, na način da se smanji broj kantona ili se pak ukinu (što podrazumijeva i reorganizaciju entiteta i uspostavljanje ekonomskih i multietničkih regija), prihodi koji bi išli za lokalnu samoupravu bili bi obimniji i adekvatni, a unutrašnja struktura bila bi održiva, ekonomična i funkcionalna.

---

161 Članovi 37.-39. Zakona o osnovama lokalne samouprave u Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH", br. 6/95).

162 U tom smislu vidjeti kod Jokay C. "Local Government in Bosnia and Herzegovina", u Kandeva E. "Stabilization of Local Governments", Budapest, 2001., str. 124-126. Misli se na strane eksperte USAID-a, OSCE-a, Svjetske banke, Vijeća Evrope i drugih međunarodnih organizacija.

5.5. Učešće građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine [163]

Građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja. Postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.[164] Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom. Jedinice lokalne samouprave mogu uvoditi bilo koje druge mehanizme participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom.[165]

Jedan od oblika neposrednog učešća građana u vršenju vlasti na nivou lokalne samouprave jeste referendum. Izjašnjavanje građana putem referenduma može se odnositi na ustav, zakone, druge akte te na druga pitanja koja su od značaja za užu ili širu zajednicu. Ovaj oblik neposredne demokratije omogućava neposredno donošenje odluka o pitanjima iz različitih oblasti društvenog života. Na ovaj način može se izraziti i političko raspoloženje naroda, ali i provesti kontrola građana nad onim što rade i odlučuju predstavnička tijela. Referendum predviđa i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, a u Federaciji Bosne i Hercegovine nadležno je općinsko odnosno gradsko vijeće za raspisivanje referenduma.

Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu za promjenu statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz organa jedinica lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Odluka donesena na referendumu obavezna je za vijeće jedinice lokalne samouprave.

Drugi oblik učešća građana je građanska inicijativa. U svakom demokratskom uređenju građanska inicijativa je vid demokratizacije i ne-

163 O učešću građana u odlučivanju vidjeti tekst Zlokapa Z. "Učešće građana u odlučivanju, šta Evropa očekuje od BiH" u "Srpska pravna misao", br. 41, Banja Luka, 2007., str. 147-164.

164 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 426.

165 Član 43. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, („Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

zaobilazan kanal putem kojeg građani utiču na donošenje odluka od društvenog značaja. Suština građanske inicijative u tome je da inicira donošenje ili izmjenu određenog zakona ili nekog drugog pravnog akta.

Za razliku od referenduma na kome se građani izjašnjavaju o ponuđenom tekstu normativnog akta, u slučaju građanske inicijative građani sami iniciraju donošenje nekog akta ili odluke.[166] Primjer za građansku inicijativu jesu reakcije građana mjesnih zajednica ili općina na čijoj se teritoriji planira gradnja hidro ili termoelektrana kada bi izgradnja takvih objekata ugrozila prirodu i ekologiju/okoliš određenog prostora.

Građani imaju pravo da organu jedinice lokalne samouprave podnose inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. Općinsko vijeće mora raspravljati o inicijativi ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, što se utvrđuje statutom, a ovaj broj je manji od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak te lokalne jedinice. Organi jedinica lokalne samouprave dužni su da omoguće građanima i pravnim licima podnošenje podnesaka i pritužbi na svoj rad, kao i na rad njihovih institucija i tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.

Važan oblik neposrednog učešća građana predstavlja i narodni zbor.[167] Pod različitim imenima, zbor građana jedan je od najstarijih instrumenata neposredne demokratije. U Federaciji Bosne i Hercegovine, u mjesnim zajednicama, često se organizira zbog građana mjesne zajednice kao oblik neposrednog učešća građana.[168]

---

166 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini", Sarajevo, 2001., str. 292.

167 Ibid, Sarajevo, 2001., str. 294.

168 Autor je prisustvovao jednom takvom zboru građana u Mjesnoj zajednici Biberovo Polje, općina Gradačac, u ljeto 2008. godine kada se raspravljalo o lokalnoj infrastrukturi (asfaltiranje lokalnog puta i izgradnja sportskog igrališta). Naime, građani su učestvovali u omjeru 40% u troškovima izgradnje lokalnog puta, a općina 60%, što je u Federaciji Bosne i Hercegovine, nažalost, slučaj samo za ruralne mjesne zajednice, dok u urbanim mjesnim zajednicama nema ovakvog učešća građana već jedinica lokalne samouprave – općina u potpunosti finansira izgradnju lokalnog puta ili zgrade, ili pak kanton.

Javna rasprava (javna diskusija ili prethodna rasprava), koju legislativa dovoljno ne naglašava ali u praksi egzistira, također je jedan od značajnih oblika učešća građana u društvenom životu.[169] Kada se govori o javnoj raspravi, tu se u pravilu misli na diskusiju građana o nekom važnom pitanju, npr. postupku donošenja prostornih planova, izgradnji elektroenergetskih objekata, donošenja nekih propisa i sl. Cilj javne rasprave jeste da se saslušaju različita mišljenja građana na koje se direktno odnosi neki proces te da se donesu zaključci kao rezultati javne rasprave, a koji će koristiti u donošenju prihvatljivih i ekonomičnih rješenja.

5.6. Zaštita prava na lokalnu samoupravu - praksa Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

S obzirom na to da je lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine garantirana Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, proizilazi da Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine treba da štiti/garantira prava na lokalnu samoupravu. Ovo je jedna veoma važna i pozitivna specifičnost pravne prirode lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine kojom je garantirano pravo na zaštitu lokalne samouprave i konkretni mehanizmi zaštite koji se mogu ostvariti putem Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.

Međutim, u Federaciji Bosne i Hercegovine, nažalost, još nije u potpunosti zaživjela sudska praksa u punom kapacitetu, ali već postoji nekoliko interesantnih predmeta, odnosno presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine kojim se ostvaruje, odnosno daje zaštita prava lokalne samouprave. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nadležan je, između ostalog, i za rješavanje sporova između kantona, kantona i federalne vlasti, između grada i kantona ili federalne vlasti, između općine i grada, između općine i kantona ili federalnih vlasti i dr.[170]

Ovaj vid nadležnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine koji se odnosi na rješavanje sporova između općina i gradova i općina i kantona daje upravo tu mogućnost zaštite prava lokalne samouprave najni-

169 Miličević N. i dr. „Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini", Sarajevo, 2001., str. 298.

170 Član IV C.3.10. i Amandman XIV. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

žih nivoa vlasti, odnosno jedinica lokalne samouprave u slučaju sporova sa višim nivoima vlasti.

S obzirom na važnost ovog instituta i specifičnosti zaštite prava lokalne samouprave, u nastavku će biti izložen primjer zaštite prava lokalne samouprave koristeći se *case study* metodom, odnosno sudskom praksom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine u vezi sa zaštitom prava lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U suštini, bit će predstavljen dispozitiv presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine u vezi sa predmetom zaštite prava lokalne samouprave iz oblasti imovine općine uz komentare u napomenama.[171] Radi se o jednoj od prvih presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine u vezi sa zaštitom prava lokalne samouprave, Presuda broj: U-21/06 od 13.02.2007. godine.

Pravo na lokalnu samoupravu općine (u pogledu imovine)

1. Utvrđuje se da je Zakonom o državnoj imovini na Unsko-sanskom kantonu („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj 5/97) povrijeđeno pravo općine na lokalnu samoupravu.
2. U skladu s članom IV.C.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i članom 37. stav 5. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH", broj 39/04), daje se, kao prijelazno rješenje, mogućnost Skupštini Unsko-sanskog kantona da, u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove presude u „Službenim novinama Federacije BiH", usaglasi odredbe Zakona iz tačke 1. ove presude s članom 4. tačka 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list R BiH", broj 31/94), postupajući pri tome u skladu s članom 56. stav 2. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH", broj 49/06), do kada se ovaj zakon može primjenjivati.

Iz navedenog primjera zaštite prava na lokalnu samoupravu u pogledu prava na zaštitu imovine koju je utvrdio Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine vidljivo je da viši nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini (u

171 Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine br.: U-21/06 od 13.02.2007. Vidjeti: http://www.ustavnisudfbih.ba/bos/odluke/index.html# (na dan 29.03.2010.).

našem primjeru – kantoni) narušavaju pravo na lokalnu samoupravu nižim organima vlasti - općinama. Radi se o zloupotrebi prava imovine lokalne samouprave.

Neophodno je da se predstavnici građana i vlasti jedinica lokalne samouprave češće pozivaju na zaštitu prava na lokalnu samoupravu te da se u Federaciji Bosne i Hercegovine utvrdi sudska praksa zaštite ovog prava lokalne samouprave, a u posrednom interesu krajnjih korisnika usluga – građana. Također, neophodno je da se ovaj pravni mehanizam zaštite prava lokalne samouprave proširi i na jedinice lokalne samouprave u entitetu Republika Srpska, odnosno na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

Osim navedene presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine iz oblasti zaštite prava lokalne samouprave, potrebno je vidjeti i presude u predmetima zaštite prava na lokalnu samoupravu grada u odnosu na kanton, kao što je predmet U-18/09. Specifične presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine su i u predmetu U-11/08 u kojem se utvrđuje povreda prava na lokalnu samoupravu i Grada Mostara i općina od strane Hercegovačko-neretvanskog kantona vezano za pripadnost javnih prihoda, zatim presuda broj U-8/08 kojom se utvrđuje povreda prava lokalne samouprave prijenosa ovlaštenja u vezi sa obrazovanjem sa Zeničko-dobojskog kantona na općinu Žepče, i drugi predmeti odnosno presude.[172]

Ono što je veoma indikativno u vezi sa kršenjem prava lokalne samouprave nižih od strane viših jedinica lokalne samouprave odnosi se prije svega na pitanja imovine, koncesija, raspodjele javnih prihoda, obrazovanja i druga pitanja.

5.7. Grad Sarajevo

Kao urbano mjesto Sarajevo se počinje razvijati sredinom XV stoljeća. Isa-beg Ishaković, kao upravnik tadašnje Bosne, izdao je 1462. godine naredbu o formiranju grada, te je sagradio nekoliko javnih ustanova.

172 Navedene presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine mogu se vidjeti na web prezentaciji: http:// www. ustavnisudfbih.ba /bos/odluke/index.html#.

Godine 1507. grad se prvi put pominje svojim današnjim imenom (ime od Saraj-ovasi, "polje oko dvora"). Intenzivni razvoj zanatstva i trgovine brzo su od Sarajeva stvorili bogat grad, raskrsnicu religija i kultura, trgovačkih puteva i putnika. U XVI stoljeću to je bio jedan od najbogatijih gradova u ovom dijelu Evrope, kada su izgrađene i neke kapitalne građevine koje i danas predstavljaju bisere arhitekture i civilizacije tog doba.[173]

Od 1850. godine Sarajevo je glavni grad Bosne, tadašnje provincije Osmanlijskog carstva. U tom periodu tadašnje kompletno Osmanlijsko carstvo bilo je organizirano u 27 *vilajeta*[174] s valijom na čelu, a Bosna je bila jedan takav vilajet.[175] Prema *Uredbi o organizaciji Bosanskog vilajeta* iz 1865. godine, Bosanski vilajet sastojao se od sedam okruga, odnosno *liva* ili *sandžaka*: Sarajevo, Travnik, Bihać, Banja Luka, Zvornik, Novi Pazar i Hercegovina. Sandžaci su se dijelili na srezove odnosno *kaze* kojih je bilo 60 u Bosanskom vilajetu. U periodu osmanlijske vladavine kao prva teritorijalno-politička organizacija u Sarajevu, spomenutom Uredbom iz 1865. godine, uspostavljena je i počela je raditi gradska općina tzv. Beledija. Ona je imala nadležnosti komunalnog karaktera.[176]

Nakon što je Austro-Ugarska monarhija okupirala Bosnu i Hercegovinu 1878. godine, obnovljen je rad gradskog poglavarstva, Beledija, te je formirano Općinsko vijeće.[177] Gradsko poglavarstvo postupalo je po privremenom Gradskom statutu iz 1878. godine, a stalni statut Sarajevo je dobilo 9. januara 1884. godine, po kojem je sedam kotareva (rejona) sačinjavalo tadašnji grad Sarajevo.

Period od 1914. do 1945. godine obilježila su dva svjetska rata u kojima Sarajevo nije pošteđeno, već je stagniralo i pretrpilo velike materijalne i ljudske gubitke. Ovaj period obilježilo je i vrijeme od 1918. do 1940. godine, a to je period kada je Bosna i Hercegovina bila u sastavu Države

---

173 Isa-beg Ishaković smatra se osnivačem Sarajeva, a ustanove koje je sagradio činile su osnovnu urbanu jezgru grada.

174 Prije 1865. godine, vilajet se zvao ejalet ili beglerbegluk odnosno pašaluk.

175 Imamović M. "Historija države i prava Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 2003., str. 183.

176 Ibid, str. 184.

177 Za prvog načelnika Gradske općine imenovan je Mustaj-beg Fadilpašić (1878.-1892.), a od 1893. do 1899. godine Mehmed-beg Kapetanović Ljubušak.

Slovenaca, Hrvata i Srba odnosno Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca odnosno Kraljevine Jugoslavije. Grad Sarajevo imao je specifičan razvoj i u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji kao specifična jedinica lokalne samouprave. Praktično, kao i u drugim tadašnjim socijalističkim republikama, problematika gradova fokusirala se na Sarajevo koje je jedino imalo više općina na svom području. Status društveno-političke zajednice grad Sarajevo je stekao tek 1969. godine na osnovu Zakona o gradu koji ima više općina,[178] a tada je ustanovljeno da grad Sarajevo jeste društveno-politička zajednica u kojoj se ostvaruje društveno samoupravljanje i vrše funkcije i poslovi od interesa za grad kao cjelinu.[179]

Danas je Sarajevo i glavni grad Bosne i Hercegovine, i glavni grad Federacije Bosne i Hercegovine, i sjedište Kantona Sarajevo, a osim toga organizirano je i kao Grad Sarajevo kao oblik lokalne samouprave. Pitanje organizacije glavnog grada, prema većini teoretičara ali i praktičara, ostalo je i dalje otvoreno pitanje. Postojećom ustavnom regulativom status Grada Sarajeva neprecizno je i nedovoljno definiran, što za posljedicu ima mnoge nesporazume u samom shvatanju statusa Grada Sarajeva, kao i niz umnoženih praktičnih problema u funkcioniranju organa Grada Sarajeva te odnosa na relaciji Kanton Sarajevo – Grad Sarajevo – općine u sastavu Kantona Sarajevo. Sve navedeno, u krajnjem, rezultira vrlo čestim neracionalnim i nesvrsishodnim preklapanjima nadležnosti, a ujedno za posljedicu ima neefikasno i neekonomično ostvarivanje prava i obaveza građana i pravnih osoba na području Kantona Sarajevo.

Ustavom Bosne i Hercegovine, kao najvišim pravnim aktom, određeno je da je Grad Sarajevo glavni grad države Bosne i Hercegovine.[180] Međutim, funkcioniranje, teritorijalni obuhvat, nadležnosti, kao i izvori

178 "Službeni list SR BiH", br. 14/68.

179 Zakonom o gradu koji ima više općina ("Službeni list RBiH", br. 14/68) razrađene su funkcije grada i regulirana druga pitanja od značaja za funkcioniranje grada. Već je 1970. godine donesen novi Zakon o gradu koji ima više općina ("Službeni list RBiH", br. 18/70), kojim je Sarajevu povjereno vršenje niza poslova koji su proizilazili iz jedinstvenog urbanog i komunalnog gradskog područja.

180 Član I. tačka 5. Ustava Bosne i Hercegovine.

finansiranja Grada Sarajeva, kao glavnog grada države, uopće nisu razmatrani. Također, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisano je: „Glavni grad Federacije je Sarajevo."[181] Statutom Grada Sarajeva propisano je: „Grad Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine i sjedište Kantona Sarajevo. Grad Sarajevo je jedinica lokalne samouprave."[182]

Statutom Grada Sarajeva utvrđene su njegove nadležnosti: „Grad Sarajevo je nadležan za: 1.) urbano planiranje/upotrebu lokalnog zemljišta; 2.) javne službe/infrastrukturu (vodu, kanalizaciju, prikupljanje otpada, grijanje, gas, tržnice, javne parkove, vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, sportske objekte, groblja); 3.) gradske finansije; 4.) javni saobraćaj; 5.) kulturu; 6.) osnovno i srednje obrazovanje; 7.) lokalni biznis; 8.) dobrotvorne organizacije; 9.) lokalni radio i televiziju; 10.) lokalni turizam; 11.) izvršne aspekte stambene politike (dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, odluke o visini stanarina); 12.) druge nadležnosti koje Gradu Sarajevu prenese Kanton Sarajevo, odnosno povjere općine. Obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Sarajeva može se, u skladu sa zakonom, povjeriti ustanovama, preduzećima i drugim pravnim osobama osnovanim radi obavljanja javnih službi u Gradu Sarajevu."[183]

Trenutno je Grad Sarajevo jedinica lokalne samouprave koju čine općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad. Nadležnost i unutrašnja organizacija Grada utvrđena je Statutom Grada Sarajeva. Organi Grada Sarajeva su Gradsko vijeće i gradonačelnik. Gradsko vijeće sastoji se od 28 vijećnika, koji su ujedno i vijećnici općina koje čine Grad. Izbor članova Gradskog vijeća vrši se tako da svaka općina koja čini Grad bira po sedam delegata u Gradsko vijeće iz reda općinskih vijećnika. Bošnjacima, Hrvatima i Srbima, kao konstitutivnim narodima, pojedinačno, garantiran je minimum od 20% mjesta u Gradskom vije-

181 Član 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

182 Član 2. Statuta Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, ("Sužbene novine Kantona Sarajevo", br. 34/08).

183 Član 16. Statuta Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, ("Sužbene novine Kantona Sarajevo", br. 34/08).

ću, a pripadnicima ostalih najmanje dva mjesta, bez obzira na izborne rezultate.[184] Gradsko vijeće je predstavničko tijelo građana koje se bira posredno, tj. među već izabranim općinskim vijećnicima.

Nadležnosti Gradskog vijeća Grada Sarajeva su da: donosi Statut Grada, donosi odluke, druge propise i opće akte, bira i razrješava predsjedavajućeg Gradskog vijeća, zamjenike predsjedavajućeg Gradskog vijeća, članove radnih tijela Gradskog vijeća i sekretara Gradskog vijeća, bira i razrješava gradonačelnika i zamjenike gradonačelnika, donosi budžet Grada i usvaja izvještaj o izvršenju budžeta Grada i završni račun budžeta Grada na prijedlog gradonačelnika, donosi programe razvoja za pojedine djelatnosti, donosi provedbene planove, upravlja i raspolaže imovinom Grada Sarajeva, osniva javna preduzeća i javne ustanove[185] i druga pravna lica za obavljanje privrednih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti, raspisuje referendum o pitanjima od interesa za Grad Sarajevo, daje suglasnost na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave Grada Sarajeva, donosi odluke o priznanjima i nagradama Grada Sarajeva[186] i dr.[187]

Gradskom upravom neposredno rukovodi gradonačelnik. On je izvršno-upravni organ Grada Sarajeva, te predstavlja i zastupa Grad Sarajevo. Gradonačelnik ima dva zamjenika. Gradonačelnik i zamjenici gradonačelnika, kao i zamjenici gradonačelnika međusobno, ne mogu biti iz istog naroda.[188] Gradonačelnik u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Sarajeva, između ostalog, nadležan je za:

- provođenje gradske politike, predlaganje i izvršavanje gradskih propisa i gradskih akata i izvršavanje prenesenih nadležnosti Gradu Sarajevu,

184 Član 22. Statuta Grada Sarajeva, prečišćeni tekst ("Sužbene novine Kantona Sarajevo", br. 34/08).

185 Kao što je npr. Javno gradsko preduzeće "Olimpijski bazen Sarajevo" čiji je osnivač Grad.

186 Kao što je čuvena "Šestoaprilska nagrada Grada Sarajeva" koja se dodjeljuje istaknutim pojedincima, grupama i kolektivima za značajna ostvarenja i izuzetne uspjehe u radu, postignute u svim oblastima političkog i društvenog života.

187 Član 26. Statuta Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, "Službene novine Kantona Sarajevo", br. 34/08).

188 Član 41. Ibid.

- utvrđivanje unutrašnje organizacije Gradske uprave Grada Sarajeva i upravne organizacije i donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Gradske uprave Grada Sarajeva i upravne organizacije, uz saglasnost Gradskog vijeća i donošenje drugih akata iz svoje nadležnosti,
- postavljanje državnih službenika i namještenika u skladu sa zakonom,
- vršenje nadzora nad gradskim ustanovama i objektima, gradskim preduzećima i gradskom imovinom,
- podsticanje saradnje gradskih općina,
- predlaganje i izvršavanje budžeta Grada Sarajeva,
- podnošenje izvještaja Gradskom vijeću o ostvarivanju politike Grada Sarajeva i svojim aktivnostima.[189]

5.8. Grad Mostar

Ime Mostar prvi put se pojavljuje u osmanlijskom popisu stanovništva iz 1468.-1469. godine. Prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine, Mostar je imao 75.865 stanovnika, a danas se procjenjuje da u samom gradu živi 64.301 stanovnika.

Nakon rata u Bosni i Hercegovini, koji je pogodio i Mostar, grad je bio podijeljen na istočni i zapadni s većinskim bošnjačkim odnosno hrvatskim stanovništvom. Pregovori oko ujedinjenja Mostara u jedinstveni grad trajali su od sklapanja Vašingtonskog sporazuma 1994. pa do 2004. godine uz međunarodnu superviziju, od Prijelaznog statuta grada Mostara iz 1996. godine, preko Rimskog sporazuma, do donošenja Novog statuta Grada Mostara 2004. godine[190] od strane Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu.

Neuspjeh domaćih političara da se dogovore oko administrativnog ure-

189 Član 39. Statuta Grada Sarajeva, prečišćeni tekst, ("Sužbene novine Kantona Sarajevo", br. 34/08).

190 Ovaj statut stupio je na snagu 15.03.2004. godine, a objavljen je u "Službenim novinama Hercegovačko-neretvanskog kantona" i "Gradskom službenom glasniku Grada Mostara."

đenja Mostara doveo je do toga da odluku o tome donese tadašnji visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Novi statut Grada Mostara iz 2004. godine Mostar definira kao jedinstvenu gradsku cjelinu, bez podjele na općine koje su do tada postojale (Zapad, Sjever, Jugozapad, Stari grad, Jug i Jugoistok). Umjesto navedenih općina postoje tzv. "gradska područja" koja predstavljaju izborne jedinice u Gradu Mostaru.

Grad Mostar uspostavljen je kao jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti grada obuhvataju: finansije i poreznu politiku, zajedničku infrastrukturu (voda, struja), urbanističko planiranje gradskih potreba, javni saobraćaj, druga ovlaštenja koje gradu prenesu općine ili povjeri kanton. Organi Grada su Gradsko vijeće i gradonačelnik. Gradsko vijeće sastoji se od 35 vijećnika, koji se biraju na slobodnim, demokratskim i neposrednim izborima u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.[191] Gradskim vijećem predsjedava predsjednik, koji ne može biti iz istog konstitutivnog naroda kao i gradonačelnik Grada Mostara.[192]

Nadležnosti Gradskog vijeća su da: priprema i dvotrećinskom većinom usvaja statut, bira gradonačelnika, donosi budžet grada, donosi propise u izvršavanju prenesenih ovlaštenja i vrši druga ovlaštenja utvrđena statutom.[193] Nadležnosti gradonačelnika su da: predstavlja i zastupa grad, imenuje i smjenjuje gradske zvaničnike, provodi gradsku politiku i izvršava gradske propise, osigura saradnju gradskih zvaničnika s ombudsmenima, podnosi izvještaje gradskom vijeću i javnosti o provođenju gradske politike.[194]

Moglo bi se reći da se Grad Mostar od svog ujedinjenja 2004. godine do danas profilirao te objedinio veći broj gradskih službi, ali da je još daleko od potpunog jedinstvenog funkcioniranja, što dokazuje i posljednji izbor gradonačelnika Grada Mostara iz 2009. godine i usvajanja budže-

191 Član 14. Statuta Grada Mostara ("Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona", br. 1/04), ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara", br. 4/04).

192 Član 26. Ibid.

193 Član 33. Ibid.

194 Članovi 42. i 43. Statuta Grada Mostara ("Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona", br. 1/04), ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara", br. 4/04).

ta Grada. Nakon što je proteklo više od godinu dana od općinskih izbora 2008. godine i neusvajanja budžeta, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio je odluku kojom se donosi izmjena Statuta Grada Mostara i naređuje izbor gradonačelnika Grada Mostara te usvajanje gradskog budžeta Grada Mostara.[195]

Također, po konačnom izboru gradonačelnika Gradsko vijeće nije usaglasilo budžet pa ga je proglasio odnosno donio novi gradonačelnik, shodno spomenutoj odluci. Iz navedenog se vidi da je adekvatno i funkcionalno funkcioniranje Grada Mostara još uvijek nedovršeno. Za Grad Mostar potrebno je dugoročno tražiti nova, održiva rješenja zasnovana na principima demokratije, što podrazumijeva neposredan izbor gradonačelnika od strane građana i usvajanje odluka većinom glasova gradskih vijećnika uz usaglašavanje i uvažavanje interesa građana Grada Mostara.

195 Odluka kojom se donosi izmjena Statuta Grada Mostara i naređuje izbor gradonačelnika Grada Mostara te usvajanje gradskog budžeta Grada Mostara od 14.12.2009. godine http://www.ohr.int/print/?content_id=44277.

LOKALNA SAMOUPRAVA U ENTITETU REPUBLIKA SRPSKA

6

6.1. Uvodni dio

Republika Srpska kao entitet unutar Bosne i Hercegovine formalno je nastala potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine. U članu 5. Ustava Republike Srpske kao jedan od elemenata na kojima se temelji ustavno uređenje, navodi se i lokalna samouprava. U Republici Srpskoj općine djeluju više kao decentraliziran organ entitetske vlasti nego kao organ lokalne samouprave.[196] Razlog za ovo je što u entitetu Republika Srpska ne postoji dodatni nivo vlasti između općine i entiteta (višestepenost), kao što je to slučaj sa kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Centralni organi entiteta imaju direktan uticaj na jedinice i organe lokalne samouprave u Republici Srpskoj (npr. u oblasti obrazovanja, zdravstva i dr.).

Ustavom Republike Srpske utvrđene su sljedeće izvorne nadležnosti prema kojima općina: 1. donosi program razvoja, urbanistički plan i budžet, 2. uređuje i osigurava obavljanje komunalnih djelatnosti, 3. uređuje i osigurava korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, 4. osniva organe, organizacije i službe za potrebe općine i ure-

196 Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 388.

đuje njihovu organizaciju i poslovanje.[197]

U Republici Srpskoj usvojen je Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi još 1994. godine, zatim novi 1999. godine[198] i aktuelni 2004. godine, čija je primjena počela od 1.1.2005. godine. Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske[199] detaljnije se uređuje lokalna samouprava u ovom bosanskohercegovačkom entitetu. Novina u odnosu na stare zakone jeste nabrajanje principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, usklađivanje zakona s drugim važećim zakonima te neka nova rješenja. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj je jednostepena odnosno monotipska, u kojoj građani imaju određen stepen samostalnosti i sloboda u obavljanju određenih poslova, prava i dužnosti. Iako se lokalna samouprava ostvaruje u općini, Ustavom Republike Srpske data je mogućnost da se zakonom povjeri obavljanje poslova lokalne samouprave i gradu.[200] Pored zakona, u Republici Srpskoj imamo i Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske[201] kojim se uređuje teritorijalna organizacija Republike Srpske, kao i uslovi i postupak za teritorijalnu promjenu.

Za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine kao složene političko-teritorijalne zajednice koja se sastoji od kantona, Republika Srpska je uređena kao unitarni entitet. To znači da između jedinica lokalne samouprave (kao najnižeg nivoa vlasti) i entitetske vlasti ne stoji nikakva međuvlast u vidu kantona, srezova, okruga ili regija.[202]

Općina je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, koja se osniva za dio naseljenog mjesta, za jedno naseljeno mjesto ili više od jednog naseljenog mjesta. Normativno, kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, u Republici Srpskoj prihvaćen je monotipski model općine koji je gore spomenut, a što znači da sve općine imaju iste nadležnosti i

197 Član 102. Ustava Republike Srpske, neslužbeni prečišćeni tekst u Trnka K. „Ustavno pravo", Sarajevo, 2006., str. 476.

198 "Službeni glasnik RS", br. 35/99, 20/01 i 51/01.

199 "Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13.

200 Dmičić M. „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH" u publikaciji „Platforma BiH - Ustavne promjene u BiH", Banja Luka, 2008., str. 20.

201 "Službeni glasnik RS", br. 69/09 i 70/12.

202 Zlokapa Z. u publikaciji „Kocka do kocke - dobro je dobro graditi - Modeli organizacije lokalne samouprave", Banja Luka, 2007., str. 188.

ovlaštenja, odnosno da je pravni status svih općina jednak bez obzira na veličinu, broj stanovništva, nivo razvijenosti i druge posebnosti.[203]

Entitet Republika Srpska ima 57 općina, i to su: Bileća, Berkovići, Bratunac, Brod, Višegrad, Vlasenica, Vukosavlje, Gacko, Gradiška, Derventa, Donji Žabar, Zvornik, Istočni Mostar, Istočni Drvar, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Istočni Stari Grad, Jezero, Kalinovik, Kneževo, Kozarska Dubica, Kostajnica, Kotor Varoš, Krupa na Uni, Kupres, Laktaši, Lopare, Ljubinje, Milići, Modriča, Mrkonjić Grad, Nevesinje, Novi Grad, Novo Goražde, Osmaci, Oštra Luka, Pale, Pelagićevo, Petrovac, Petrovo, Prnjavor, Rogatica, Rudo, Ribnik, Srbac, Srebrenica, Sokolac, Teslić, Trnovo, Ugljevik, Foča, Han Pijesak, Čajniče, Čelinac, Šamac, Šekovići i Šipovo.

Grad se može uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, historijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. Grad koji u svom sastavu nema više općina (dvije ili više) ima nadležnosti koje se dodjeljuju odnosno odnose na općinu. Trenutno u entitetu Republika Srpska postoji šest gradova Grad Banja Luka, Grad Istočno Sarajevo, a od 2012. godine Grad Bijeljina, Grad Doboj, Grad Prijedor i Grad Trebinje.[204]

6.2. Nadležnosti općina kao jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj

Općine kao jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj, kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, imaju svoje nadležnosti, a ostvaruju ih u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom. U Republici Srpskoj su Zakonom o lokalnoj samoupravi detaljnije definirane nadležnosti općine kao jedinice lokalne samouprave nego u Federaciji Bosne i Hercegovine. Tim prije što je i širi djelokrug nadležnosti, za razliku od Federacije koja ima 29 taksativno nabrojanih nadležnosti, u Republici Srpskoj zakonodavac je predvidio 69 taksativno navedenih nadležnosti općina. Općina u Re-

203 Dimitrijević P. i Jovičić B., Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi RS, Brčko, 2005., str. 3-4.

204 Vidjeti Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske "Službeni glasnik RS", br. 69/09 i 70/12.

publici Srpskoj ima samostalne i prenesene poslove.

Zbog velikog obima nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, nećemo ih taksativno nabrajati, već ćemo navesti one najvažnije koje ćemo obrazložiti po oblastima i komentirati. Uporedili smo nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj sa onima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Inače, sve ove nadležnosti općina u Republici Srpskoj nabrojane su u članovima 12.-22. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske.[205]

Osim što je dvostruko veći broj propisanih nadležnosti općina u Republici Srpskoj, one su podijeljene po oblastima kao što su: samostalne, uslužne, urbanističke, iz oblasti kulture, socijalne zaštite, sportske i dr. Ovo je jedna od velikih nelogičnosti organizacije lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini gdje imamo niz asimetričnih ustavnih i zakonskih rješenja u dva bh. entiteta, a u konkretnom primjeru općine Republike Srpske imaju veći broj nadležnosti od općina u Federaciji Bosne i Hercegovine jer između općine i entiteta nema još jedne regionalne, teritorijalne i organizacione cjeline/nivoa vlasti, kao što su to u Federaciji Bosne i Hercegovine kantoni.

Najvažnije samostalne nadležnosti općina u Republici Srpskoj podijeljene su na one:

a) na planu regulatornih radnji i upravljanja općinom: usvajanje programa razvoja općine,[206] usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, donošenje budžeta i završnog računa budžeta, uređenje i osiguranje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, organiziranje komunalne policije,[207] poslove inspekcijskog nadzora, upravljanje i raspolaganje imovinom općine, osnivanje općinskih organa, organizacija i službi i uređenje njihove organizacije, vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko-pravnih poslova, naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu izvornih prihoda općine, po-

205 U Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine nadležnosti jedinica lokalne samouprave su, kako smo već istakli, uže i propisane su samo jednim članom zakona.

206 Misli se na razvojne i strateške planove općine.

207 Ova specifična nadležnost ne postoji u općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine.

slove pravnog zastupanja općine[208] i dr., te

b) na planu pružanja usluga: obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoliša; uređenje i osiguranje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prijevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda, održavanje grobalja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina; osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti.[209]

Pored ovih najvažnijih samostalnih nadležnosti, općine u Republici Srpskoj imaju i druge nadležnosti iz oblasti: urbanističkog planiranja i građenja,[210] stambeno-komunalnih djelatnosti,[211] kul-

208 Radi se o općinskim pravobranilaštvima.

209 Član 12. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

210 U što naročito spadaju: usvajanje urbanističkih planova i osiguravanje njihovog provođenja, praćenje stanja uređenja prostora i naselja, izdavanje urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje, osiguravanje korištenja građevinskog zemljišta, davanje građevinskog zemljišta na korištenje, utvrđivanje naknade za uređivanje i korištenje građevinskog zemljišta, unapređivanju i zaštiti, osiguravanje uslova za uređenje naselja i korištenje javnih i drugih površina, određivanje prostora za parkiranje i uređivanje uslova i načina njihovog korištenja i upravljanja, uređivanje načina odlaganja komunalnog otpada i dr. Vidjeti: član 13. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

211 Kao što je propisivanje pravila održavanja reda u stambenim zgradama, općina odlučuje o uvođenju posebne naknade za etažne vlasnike, pod uslovima propisanim posebnim zakonom, radi osiguravanja sredstava za radove hitnih intervencija u stambenim zgradama, propisuje uslove i osigurava nadzor nad održavanjem stambenih zgrada, određuje visinu zakupnine za korištenje stanova kojima upravlja, osigurava postupak iseljenja bespravno useljenih lica u državne stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama i obavlja i druge zakonom utvrđene poslove u oblasti stanovanja, osigurava obavljanje komunalnih djelatnosti, komunalne infrastrukture, osigurava lokacije i uslove za izgradnju i održavanje grobalja i dr. Vidjeti: član 14. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

ture,[212] socijalne zaštite,[213] sporta i fizičke kulture, turizma, ugostiteljstva, zanatstva i trgovine,[214] te zaštite prirodnih dobara i okoliša.[215]

Sve nadležnosti općina u Republici Srpskoj detaljno su navedene i obrazložene, što je dobro jer se otklanja eventualni sukob nadležnosti između općine i višeg nivoa vlasti (u ovom slučaju entiteta), kao što ti problemi često zbog iz precizno nenavedenih nadležnosti općina, gradova i kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine budu uzrok zloupotrebe i kršenja određenih prava lokalne samouprave.

6.3. Organi jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj

Organi jedinica lokalne samouprave odnosno općina u Republici Srpskoj, za razliku od organa jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, su: skupština općine (općinsko vijeće) i načelnik općine. Skupština općine je organ odlučivanja i kreiranja politike općine. Skupštinu općine čine općinski odbornici (a u Federaciji Bosne i Hercegovine vijećnici). Skupština općine je predstavničko tijelo građana te općine. Već na osnovu razlike u terminologiji organa jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini zaključujemo da se entitetski propisi o lokalnoj samoupravi nisu mogli usaglasiti ni oko zajedničkog imena organa lokalne samouprave – općinsko vijeće/skupština općine i načelnik/načelnik općine, ni oko članova općinskih vijeća/skupština općina - općinski vijećnik/općinski odbornik.

---

212 Tu spadaju: zaštita kulturnih dobara, zaštita i održavanje spomenika i spomen-obilježja od značaja za kulturno-historijsku tradiciju, organizira manifestacije i obilježavanje jubileja u oblasti kulture od značaja za općinu i razvoj kulturno-umjetničkog amaterizma u općini i dr.

213 U oblasti socijalne zaštite građana općina prati socijalne potrebe građana, pojedinih ugroženih grupa, donosi općinski program razvoja socijalne zaštite, osniva centre za socijalni rad, pomaže rad socijalno humanitarnih organizacija i dr.

214 Tu se prije svega misli, da osigurava uslove za razvoj turizma, turističkih mjesta i razvoj i unapređenje komunalnih, sportsko-rekreativnih i drugih djelatnosti koje doprinose razvoju turizma i dr.

215 Član 22. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

Skupštinu općine čine općinski odbornici koji se biraju na mandat od četiri godine. Broj odbornika u skupštini općine utvrđuje se statutom općine, u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine. Skupština općine odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti većinom glasova odbornika.

Kao što su detaljnije i šire utvrđene nadležnosti općina u Republici Srpskoj od nadležnosti općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, takav slučaj je i sa nadležnostima skupštine općine koje su detaljnije i šire utvrđene (njih 29), za razliku od nadležnosti općinskog vijeća (njih 18). Ove nadležnosti su taksativno nabrojane u članu 30. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske,[216] pa ćemo izložiti samo neke najvažnije i specifične nadležnosti skupštine općine u Republici Srpskoj.

Najznačajnije nadležnosti skupštine općine u Republici Srpskoj su sljedeće:[217]

a) donosi statut općine,[218]

b) donosi budžet i završni račun budžeta,[219]

c) donosi ekonomski plan, plan razvoja i investicione programe,[220]

d) donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe,[221]

---

216 Član 30. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

217 Sve nadležnosti koje općinsko vijeće ima u Federaciji Bosne i Hercegovine ima i skupština općine u Republici Srpskoj. Čak su nadležnosti skupštine općine u Republici Srpskoj detaljnije i preciznije određene. Ove nadležnosti su taksativno navedene i u Federaciji Bosne i Hercegovine ukupno ih ima 18 zakonom utvrđenih, a u Republici Srpskoj čak 29.

218 Skupština općine, na prijedlog načelnika općine, usvaja statut općine većinom glasova odbornika.

219 Također, na prijedlog načelnika općine, skupština općine usvaja budžet općine većinom glasova odbornika.

220 Radi se o ekonomskim i razvojnim planovima općine za kratkoročni, srednjoročni ili dugoročni period.

221 Važna nadležnost skupštine općine jeste usvajanje razvojnih i strateških planova. Navodimo primjer Strateškog razvojnog plana Općine Prnjavor, koji je usvojila Skupština općine Prnjavor 23.04.2003. godine, a na osnovu Statuta Općine Prnjavor ("Službeni glasnik opštine Prnjavor", br. 1/00).

e) donosi program uređenja građevinskog zemljišta,

f) donosi odluke i druge opće akte o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoliša,[222]

g) donosi odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima, kada je ovlaštena zakonom,[223]

h) donosi odluke o pribavljanju, upravljanju i raspolaganju imovinom općine,

i) donosi odluku o proglašenju počasnih građana i uređuje prava i obaveze iz te odluke,

j) donosi odluku o nagradama i priznanjima,[224]

k) bira i razrješava predsjednika skupštine općine, potpredsjednika skupštine općine, zamjenika načelnika općine, sekretara skupštine općine i članove stalnih i povremenih radnih tijela skupštine općine,

l) razmatra godišnji izvještaj o radu načelnika općine i o njemu zauzima svoj stav,

m) odlučuje o pokretanju inicijative za opoziv načelnika općine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor načelnika općine,

n) osniva preduzeća i ustanove komunalnih i drugih djelatnosti za obavljanje poslova od interesa za općinu i upravlja tim poslovima u skladu sa zakonom[225] i dr.

---

222 Ovu nadležnost općine obavljaju tako da npr. za lokalne domove kulture donose odluke o formiranju, funkcioniranju i finansiranju.

223 Radi se o komunalnim taksama prilikom izdavanja građevinskih dozvola, urbanističkih saglasnosti i drugih akata u vezi sa građenjem i sl., te o nekim lokalnim taksama.

224 Radi se o općinskim priznanjima lokalnog karaktera. Skupštine općina u Republici Srpskoj redovno koriste ovu nadležnost – donošenje odluka o nagradama i priznanjima. Navodimo primjer Općine Prnjavor koja je usvojila *Odluku o ustanovljavanju i dodjeli opštinskih nagrada i priznanja* na osnovu zakona i Statuta Općine Prnjavor. Vidjeti: http://www.opstinaprnjavor.net.

225 Ovdje se radi o osnivanju lokalnih komunalnih i vodovodnih javnih preduzeća koja su zadužena npr. za vodosnabdijevanje općine.

Osim skupštine općine, drugi veoma važan organ jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj jeste načelnik općine. Zbog komparacije nadležnosti dodijeljenih načelniku općine u općinama u Ferderaciji Bosne i Hercegovine i nadležnosti dodijeljenih načelniku općine u općinama u Republici Srpskoj, taksativno ćemo navesti neke nadležnosti načelnika općine u općinama u Republici Srpskoj.

Također, obim taksativno utvrđenih i zakonom određenih nadležnosti načelnika općine u Republici Srpskoj veći je i detaljniji od obima nadležnosti načelnika općine u Federaciji Bosne i Hercegovine (dok načelnik općine u Republici Srpskoj ima 18, načelnik općine u Federaciji Bosne i Hercegovine ima 10 nadležnosti). Zakonom o lokalnoj samoupravi[226] taksativno su navedene sve ove nadležnosti, ali mi ćemo navesti samo najvažnije.

Nadležnosti načelnika općine u Republici Srpskoj su sljedeće:

a) predlaže statut općine,[227]
b) predlaže odluke i druge opće akte skupštini,[228]
c) izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet, godišnji bilans stanja, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uk-

226 Član 30. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

227 U Republici Srpskoj, za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine, načelnik općine predlaže statut, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine ta nadležnost dodijeljena općinskom vijeću koje priprema i usvaja statut općine. Smatram da se ova nadležnost organa lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini treba usaglasiti u oba entiteta te da se zakonodavac treba opredijeliti za prvu ili za drugu varijantu, ali da postupak usvajanja statuta općine kao najvažnijeg općeg lokalnog akta u Bosni i Hercegovini bude jedinstven.

228 Većina nadležnosti načelnika općine u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine su slične, a postoje i neke specifične, stoga je neophodno nadležnosti načelnika općina na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine uskladiti, odnosno uskladiti entitetske zakone, što bi objektivno osiguralo pravnu sigurnost. Ovdje se misli na to da je na nivou Bosne i Hercegovine potrebno donijeti okvirni zakon o lokalnoj samoupravi kojim će se odrediti isti obim nadležnosti općina i organa općina na nivou cijele Bosne i Hercegovine.

ljučujući i korištenje javnog zemljišta,[229]

d) provodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, izvršava lokalni budžet i osigurava primjenu odluka i drugih akata skupštine,[230]
e) provodi zakone i druge propise Republike i grada čije je provođenje povjereno općini,
f) donosi odluku o osnivanju općinske opštinske uprave,[231]
g) donosi pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta općinske opštinske uprave,[232]
h) realizira saradnju općine sa drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama, u skladu sa odlukama i zaključcima skupštine općine i njenih odgovarajućih radnih tijela,[233]
i) zaključuje ugovore u ime općine, u skladu sa aktima skupštine općine,[234]
j) rješava u drugom stepenu po žalbi na prvostepena rješenja općinske opštinske uprave, ukoliko za rješavanje nisu nadležni republič-

229 Kada se ovo uzme kao nadležnost načelnika, onda se podrazumijeva da za njega to pripremaju nadležne općinske službe uprave kojima on delegira svoje nadležnosti, npr. izrada urbanističkog plana općine dodjeljuje se opštinskoj upravi općine - odjelu za prostorno uređenje.

230 Ovo podrazumijeva da načelnik provodi odluke skupštine općine na osnovu zaključaka koje je skupština donijela.

231 Tako npr. Općina Doboj ima administrativnu službu sa odjelima za: opću upravu, finansije, stambeno-komunalne poslove, prostorno uređenje, privredu i društvene djelatnosti, boračko-invalidsku zaštitu, inspekcijske i poslove komunalne policije, izgradnju, obnovu i razvoj, te službe za javne nabavke i internu reviziju.

232 Radi se o internom općem aktu, odnosno pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta svake općine, tj. njene opštinske uprave koju čine državni (općinski) službenici i namještenici.

233 Većina općina u Republici Srpskoj imaju uspostavljenu saradnju sa drugim općinama u Bosni i Hercegovini ili inozemstvu, a često se primjenjuje tzv. "*bratimljenje*" općina i gradova (općine i gradovi partneri). Npr. Grad Banja Luka ima uspostavljene partnerske odnose sa 13 drugih gradova u svijetu, i to sa: Beogradom, Novim Sadom, Sremskom Mitrovicom u Srbiji; Patrom u Grčkoj; Moskvom u Rusiji; Kajzerslauternom u Njemačkoj; Gracom u Austriji; Lavovom u Ukrajini; Kranjem u Slovenijia; Kampobasom, Bariom, Bitontom u Italiji.

234 Ovdje se načelnik pojavljuje kao ovlašteni predstavnik i zastupnik općine.

ki organi,[235]

k) odgovoran je za zakonitost svih akata koje predlaže skupštini općine,
l) donosi odluke o raspolaganju novčanim sredstvima na način utvrđen statutom i dr.

6.4. Finansiranje i imovina jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj

Sva pokretna i nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave dodjeljuje se jedinicama lokalne samouprave u vlasništvo, a nju između ostalog čine objekti komunalne infrastrukture, poslovni i drugi objekti javnih komunalnih preduzeća, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, odnosno objekti koji su finansirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili iz samodoprinosa građana, druga imovina koju je jedinica lokalne samouprave stekla kao pravni sljednik ustanova i institucija koje su prestale da postoje. Finansijski resursi jedinica lokalne samouprave srazmjerni su njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom.[236]

Prihodi lokalne samouprave uključuju: lokalne poreze; lokalne takse; lokalne naknade; prihode od imovine; prihode od samodoprinosa; prihode od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku, utvrđenih aktima općine; te ostale zakonom utvrđene prihode.

Lokalni porezi mogu biti:

- porez na nekretnine,[237]
- porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva,
- porez na dobit od igara na sreću i
- ostali lokalni porezi utvrđeni zakonom.

---

235 Načelnik općine pojavljuje se kao drugostepeni organ u upravnim stvarima, odnosno upravnom postupku po aktima koje donese administrativna služba, odnosno određeni njen odjel u prvom stepenu, čime se ostvaruje načelo dvostepenosti u upravnom postupku.

236 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 431.

237 Radi se o porezima na posjedovanje nekretnina i promet nekretninama.

Lokalne takse mogu biti:

- općinske administrativne takse,
- takse za komunalije i
- ostale lokalne takse utvrđene zakonom.

Lokalne naknade mogu biti:

- naknada za uređenje građevinskog zemljišta,[238]
- naknada za korištenje prirodnih i drugih dobara od općeg interesa,[239]
- naknada za prostorno i urbanističko planiranje i
- ostale lokalne naknade.

Prihodi od imovine mogu biti:

- prihodi od najma,[240]
- prihodi od kamata,
- prihodi od prodaje imovine koja ne ugrožava javne funkcije i nadležnosti općine.[241]

Zakonom o izmjenama i dopunama budžetskog sistema Republike Srpske utvrđuje se raspodjela prihoda sa jedinstvenog računa jedinicama lokalne samouprave. Prihodi od indirektnih poreza, koji su prebačeni na budžet Republike Srpske sa jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine, nakon odvajanja sredstava za potrebe vanjskog duga Republike Srpske dodjeljuju se na sljedeći način:

- budžet Republike Srpske 73,50%,
- budžeti gradova i općina 23,00%,
- budžet Javnog preduzeća "*Putevi Republike Srpske*" 3,50%.[242]

238 Radi se o lokalnim naknadama koje građani plaćaju općini za rješavanje građevinskih dozvola, urbanističkih saglasnosti te drugih taksi, npr. komunalnih, kao preduslov za građenje.

239 Ovdje se radi npr. o nakanadama za korištenje prirodnih resursa na prostoru općine koji se daju na korištenje u obliku koncesija, a to su često rudnici i sl.

240 Općine često posjeduju poslovne prostore u svom vlasništvu ili posjedu koje iznajmljuju fizičkim i pravnim licima, a ovi prihodi od najma mogu biti značajni izvori prihoda za određenu općinu.

241 Član 65. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

242 Član 3. Zakona o izmjenama i dopunama budžetskog sistema Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 34/06).

Što se tiče izdvajanja iz ukupnih prihoda za lokalnu samoupravu u Republici Srpskoj, procenat izdvajanja iznosi 23% ukupnih prihoda, za razliku od onog u Federaciji Bosne i Hercegovine koji iznosi 8,42% te je procentualno veći više od dva puta, ali je veći i u odnosu na ukupne prihode jer se izračunavanjem ukupnih prihoda u Bosni i Hercegovini dobiva sljedeći rezultat: od ukupnih 100% prihoda Bosne i Hercegovine, za lokalnu samoupravu Republike Srpske izdvaja se 7,37%, za lokalnu samoupravu Federacije Bosne i Hercegovine 5,42% i za Brčko Distrikt 3,55%.[243]

Na osnovu prethodno rečenog možemo zaključiti da su, ipak, veća izdvajanja u Republici Srpskoj za lokalnu samoupravu, nezavisno od ukupnih prihoda tog bh. entiteta, od izdvajanja u Federaciji Bosne i Hercegovine, a glavni razlog za ovo povećano izdvajanje nalazi se u činjenici da je entitet Republika Srpska uređen unitarno, tj. nema kantona kao u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dakle, i na osnovu ovog primjera vidimo da su bh. entiteti asimetrično uređeni, što ima direktne negativne posljedice na lokalnu samoupravu, odnosno njeno finansiranje u Bosni i Hercegovini.

6.5. Učešće građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj[244]

U interesu lokalnog stanovništva, jedinice lokalne samouprave razvijaju odgovarajuće oblike direktnog učešća građana koji nisu izričito zabranjeni zakonom. Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi su: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, sheme prijedloga, „sati građana" u skupština-

243 Egzaktni statistički podaci za 2009. godinu. U 2009. godini Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine doznačila je raspodjelu prihoda Federaciji Bosne i Hercegovine 64,39%, Republici Srpskoj 32,06% i Brčko Distriktu 3,55%, od čega Federacija Bosne i Hercegovine izdvaja 8,42% a Republika Srpska 23%. U odnosu na 100% prihoda Bosne i Hercegovine, za Federaciju Bosne i Hercegovine to iznosi 5,42%, a za Republiku Srpsku 7,37%.

244 O učešću građana u odlučivanju vidjeti: Zlokapa Z. "Učešće građana u odlučivanju, šta Evropa očekuje od BiH" u "*Srpska pravna misao*", br. 41, Banja Luka, 2007., str. 147-164.

ma općine i drugi oblici koji nisu zabranjeni zakonom.[245]

Građani neposredno učestvujući u lokalnoj samoupravi odlučuju o:

a) izgradnji komunalnih objekata, načinu osiguravanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korištenja i upravljanja tim objektima,[246]
b) pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i općih akata iz nadležnosti lokalne zajednice,[247]
c) upućivanju preporuka i prigovora na rad organa lokalne samouprave,[248]
d) pokretanju inicijative za izdvajanje i pripajanje naseljenih mjesta iz sastava općine,[249]i
e) o drugim pitanjima utvrđenim statutom lokalne zajednice.[250]

Nedavno je u Republici Srpskoj usvojen i Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, koji je izazvao niz reakcija jer se ovdje institut referenduma kao oblika učešća građana u lokalnim inicijativama zloupotrbljava i želi se od njega napraviti instrument za opredjeljivanje naroda.

---

245 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 432.

246 Npr. kada se odlučuje o odlagalištima otpada koja mogu ugroziti okoliš lokalne zajednice, tada građani interveniraju samoinicijativno ili organizirani kao udruženja građana i predstavnici civilnog društva za zaštitu okoliša.

247 Radi se o: a) iniciranju donošenja novih ili b) pokretanju izmjena lokalnih propisa i odluka, npr. ako skupština općine u Republici Srpskoj donese neki lokalni propis s kojim građani nisu zadovoljni, oni će putem građanske inicijative reagirati i tražiti nova rješenja koja su prihvatljiva građanima.

248 Nerijetko građani u Republici Srpskoj kritiziraju rad općinskih predstavnika, kao što je to npr. u općini Doboj gdje više organizacija civilnog društva kritizira rad načelnika općine. Ovaj vid prigovora na rad lokalnih organa u pravilu se najčešće provodi tako da se u općini postavi sanduče za prigovore, prijedloge i sugestije u koje građani ubacuju svoje prigovore na rad lokalnih administrativnih službi i dr.

249 Ovdje se radi o jednoj veoma interesantnoj inicijativi, odnosno građani mogu tražiti da se npr. neka mjesna zajednica pripoji određenoj općini kojoj su geografski bliže od one u kojoj se administrativno nalazi, radi ostvarivanja što kvalitetnijih usluga.

250 Pogledati članove 98.-100. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

Primjeri neposrednog učešća građana u Republici Srpskoj češći su[251] od primjera neposrednog učešća građana u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dokaz za ovu tvrdnju autor potkrepljuje praćenjem pisanih i elektronskih medija iz Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske kao i praćenjem internet foruma. Ovakvoj situaciji doprinio je i rad velikog broja nevladinih organizacija, odnosno organizacija civilnog društva koje djeluju na prostoru cjele Bosne i Hercegovine a naročito na teritoriji Republike Srpske ili pak samo u lokalnim sredinama u Republici Srpskoj.[252]

6.6. Grad Banja Luka

Pod nazivom Banja Luka grad se prvi put spominje u Povelji ugarskog kralja Vladislava II, 6. februara 1494. godine. Prvo naselje orijentalnog tipa, nakon dolaska Osmanlija 1582. godine, razvija se oko Careve mahale u Gornjem Šeheru. Banja Luka jedno vrijeme postaje sjedište Bosanskog pašaluka, što dovodi do ubrzanog razvoja grada. Ferhad-paša gradi mlinove i mostove preko Vrbasa. Period osmanlijske vladavine, u kojem je Banja Luka bila administrativna jedinica različite važnosti, djelimično je doprinio urbanizaciji i modernizaciji samog naselja.

Odlukom Berlinskog kongresa u Banju Luku 1878. godine ulaze austro-ugarske trupe, koje je lokalno stanovništvo dočekalo mirno i bez otpora. Pod protektoratom Austro-Ugarske, Banja Luka postaje zanatski i industrijski centar. Pred raspad bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Banja Luka je bila drugi po veličini grad u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini. Prema popisu iz 1991. godine, Banja Luka je imala 150.000 stanovnika.

---

251 Npr. u Prijedoru su 23.04.2010. godine tadašnji načelnici općina Prijedor i Krupa na Uni potpisali sporazum o provođenju projekta *"Naš doprinos zajednici"* sa predstavnicima Udruženja građana "Don" iz Prijedora koji će biti realiziran na području ove dvije općine. Riječ je o projektu čiji je cilj stvaranje preduslova za učešće građana u građenju zajednica po evropskim standardima. Izvor: http://www.dnsrs.org/sr_lat/o-nama/statut/2672-jacati-ucesce-gradjana-u-drustvenoj-zajednici.html.

252 Kao što su: Centri civilnih inicijativa - CCI, Centar za promociju civilnog društva - CPCD, *Transparency International* - TI i dr., odnosno lokalne organizacije civilnog društva npr. "Luna" iz Rudog, "Don" iz Prijedora i dr.

Banja Luka je organizirana kao grad sa organima lokalne samouprave: gradonačelnikom i Skupštinom grada. Skupštinu Grada Banje Luke čine 31 odbornik koji se biraju na lokalnim izborima na mandat od četiri godine. Predsjednik i potpredsjednik Skupštine biraju se na mandat koji se podudara sa trajanjem mandata Skupštine. Biraju se među odbornicima, većinom glasova. Gradonačelnik se bira neposredno na izborima. Zamjenika gradonačelnika imenuje Skupština na prijedlog gradonačelnika i Komisije za izbor i imenovanje. Predsjednik, potpredsjednik, gradonačelnik i zamjenik gradonačelnika prilikom stupanja na dužnost polažu svečanu zakletvu na sjednici Skupštine.

Neke od nadležnosti Skupštine grada su da: donosi statut, donosi odluke i druge opće akte, donosi budžet, završni račun budžeta i usvaja izvještaj o realizaciji budžeta; donosi ekonomski plan, plan razvoja i investicione programe; donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe; donosi program uređenja građevinskog zemljišta; utvrđuje gradske takse, naknade za uređenje i korištenje građevinskog zemljišta, naknadu za korištenje poslovnog prostora, donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom Grada; donosi odluku o određivanju naziva ulica, trgova, dijelova naseljenih mjesta i mjesnih zajednica; bira i razrješava predsjednika Skupštine grada, potpredsjednika Skupštine grada, zamjenika gradonačelnika Grada, sekretara Skupštine grada i članove stalnih i povremenih radnih tijela Skupštine grada; bira, imenuje i razrješava načelnike organizacionih jedinica opštinske uprave Grada, na prijedlog gradonačelnika; osniva stručnu službu za potrebe Skupštine i njenih radnih tijela; osniva preduzeća i ustanove komunalnih i drugih djelatnosti za obavljanje poslova od interesa za Grad; raspisuje javni zajam i samodoprinos; raspisuje referendum; razmatra i odlučuje o građanskim inicijativama, odlučuje o uspostavljanju saradnje sa drugim općinama i gradovima i dr.[253]

Gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad i obavlja izvršnu funkciju u Gradu Banjoj Luci. Gradonačelnik se bira na mandat od četiri godine

253 Dostupno na: http://www.banjaluka.rs.ba/front/article/140/.

na općim neposrednim izborima.[254] Gradonačelnik ima zamjenika koji ga zamjenjuje u slučaju kada je duže odsutan ili je iz drugih razloga sprječen da obavlja svoju dužnost.

Nadležnosti gradonačelnika su sljedeće: predlaže Statut Grada, predlaže odluke Skupštini, izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet, godišnji bilans stanja, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući i korištenje javnog zemljišta, obavještava Skupštinu o svim pitanjima koja se tiču Grada, njegovih prava i obaveza, donosi odluku o osnivanju gradske opštinske uprave, donosi pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske opštinske uprave, donosi odluku o raspolaganju novčanim sredstvima i dr.[255]

254 Način izbora gradonačelnika Banje Luke definiran je kao direktan odnosno neposredan, za razliku od načina izbora gradonačelnika Sarajeva i Mostara koji je posredan, što također potvrđuje našu hipotezu o različitom tretmanu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

255 Dostupno na: http://www.banjaluka.rs.ba/front/category/9/?left_mi=64 .

LOKALNA SAMOUPRAVA U BRČKO DISTRIKTU BOSNE I HERCEGOVINE 7

7.1. Uvodni dio

Anexom II. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini Brčko Distrikt definiran je kao „jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine". Nesumnjivo je Brčko Distrikt jedna od specifičnosti Bosne i Hercegovine, i to od njegovog nastanka pa do pitanja njegovog ustavnog statusa.[256]

Uređenje Brčkog i okoline organizirano je na poseban način unutar Bosne i Hercegovine. Posebnost nastanka Brčko Distrikta bila je uslovljena interesima oba bh. entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, kao stranama u sporu da teritiorija nekadašnje općine Brčko pripadne njihovom dijelu, entitetu. Zato ovo pitanje nije bilo riješeno Dejtonskim mirovnim sporazumom, već je dogovoreno da će biti riješeno arbitražom. Po formiranju arbitražnog tribunala obje strane su predlagale argumente da se njihovom entitetu dodijeli Brčko.

Nastojeći pronaći najbolje riješenje, Arbitražna komisija za Brčko

256 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), "Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine - izabrani aspekti" Sarajevo, 2009., str. 337.

Distrikt odlučila je, na osnovu Konačne arbitražne odluke,[257] da teritorija Brčkog ne pripada ni Republici Srpskoj ni Federaciji Bosne i Hercegovine, već su Brčko uredili kao posebnu teritorijalnu i lokalnu administrativnu jedinicu - distrikt. Ovom odlukom, uz postojeće teritorijalne organizacije entiteta u Bosni i Hercegovini, formiran je i jedan novi *sui generis* teritorijalni oblik organizacije.

Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.[258] Ovlaštenja Distrikta po pitanju lokalne samouprave proizlaze iz toga da je svaki od entiteta delegirao Vladi Distrikta sva svoja ovlaštenja u vezi sa upravom koja su prethodno vršili dva entiteta i tri općinske vlasti na teritoriji predratne općine Brčko, a prije uspostavljanja institucija Brčko Distrikta.

Konačna arbitražna odluka zahtijevala je uspostavljanje posebnog režima uprave pa je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio Odluku o uspostavi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.[259] Sve općinske uprave koje su na teritoriji Distrikta postojale na dan 08. 03. 2000. godine prestale su postojati od tog datuma. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine je pravni sljednik dijela općine Brčko u Republici Srpskoj, kao i administrativnih aranžmana Brka i Ravne-Brčko[260] u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Status Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine konačno je riješen tek 2009. godine kada je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine.[261]

Ovim amandmanom status Brčko Distrikta riješen je na način da je on definiran kao posebna jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima te sa ovlaštenjima i statusom, koja je pod

257 Konačna arbitražna odluka za Brčko Distrikt dostupna na: www.bdcentral.net i www.ohr.int.

258 Član 1. Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", br. 2/10).

259 "Službeni glasnik BiH", br. 9/00.

260 Član 77. Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", br. 2/10).

261 Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 29/09).

suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, a čija je teritorija u zajedničkom vlasništvu (kondomiju) entiteta. Zakonodavac je ostavio mogućnost da se detaljniji odnos između Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

7.2. Nadležnosti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Nadležnosti Brčko Distrikta propisane su Statutom. One su date vrlo jasno i precizno tako da Brčko Distrikt može funkcionirati u potpunosti. Brčko Distrikt ima veoma širok spektar nadležnosti koje nemaju druge administrativne i ostale jedinice lokalne samouprave (općine ili gradovi u Bosni i Hercegovini). Zbog specifičnosti Distrikta kao posebnog oblika lokalne samouprave, navest ćemo sve njegove nadležnosti utvrđene Statutom.

Nadležnosti Brčko Distrikta su:

a) privreda Distrikta;
b) finansije Distrikta;[262]
c) javna imovina;
d) javne usluge/infrastruktura;
e) kultura;
f) obrazovanje;[263]
g) zdravstvena zaštita;
h) zaštita okoliša;

---

262 Brčko Distrikt ima veoma povoljnu finansijsku situaciju jer oko 3-4% ukupnih prihoda Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine ide za finansiranje Brčko Distrikta, pa je tako budžet za 2008. godinu iznosio 223.953.967,24 KM, za 2009. godinu 205.080.788,82 KM, te za 2010. godinu 203.547.638,30 KM. Izvor: http://www.bdcentral.net/VazniAkti/03-budzet2010-BA.pdf/view.

263 Odjel za obrazovanje Vlade Brčko Distrikta provodi ovu nadležnost te obavlja stručne, administrativne i ostale dužnosti koje se odnose na: provođenje zakona i propisa nadležnih organa i institucija BiH i Distrikta iz oblasti obrazovanja, materijalno-tehničku i kadrovsku podršku obrazovnim institucijama Distrikta; donošenje nastavnih planova i programa; saradnju između roditelja i nastavnog osoblja, provođenje edukativnih programa u Distriktu i dr.

i) socijalna politika;
j) pravosuđe i pravne usluge;[264]
k) policija;[265]
l) stambena pitanja;
m) urbanizam i prostorno planiranje;
n) ostale nadležnosti potrebne za funkcioniranje Distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave.[266]

Za razliku od drugih lokalnih nivoa vlasti, Brčko Distrikt ima određene nadležnosti koje nemaju drugi nivoi lokalne vlasti u entitetima, kao što su pravosuđe i policija, ili pak ima neke nadležnosti koje ne dijeli s drugim nivoima, kao što je npr. obrazovanje i zdravstvo.[267] Ovdje se radi o tome da Brčko ima osnovni i apelacioni sud, javno tužilaštvo, pravosudnu komisiju i policiju. Međutim, i druge nadležnosti se specifično provode npr. obrazovanje koje je u vlastitoj nadležnosti, bez bilo kakvih drugih koordinacija. Brčko Distrikt finansira se iz prihoda Bosne i Hercegovine i njenih entiteta na način da Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine svake godine jedan dio prihoda raspoređuje za finansiranje potreba entiteta i Brčko Distrikta.[268]

---

264 Ova nadležnost provodi se na način da postoje posebne pravosudne institucije Brčko Distrikta kao što su: Pravosudna komisija, Apelacioni sud, Osnovni sud, Javno tužilaštvo i Ured za pravnu pomoć.

265 Brčko Distrikt ima vlastitu policiju koja je nadležna za sigurnost svih građana u Distriktu i radi poštujući međunarodno priznata ljudska prava i osnovne slobode predviđene Ustavom Bosne i Hercegovine. Policija Brčko Distrikta BiH osigurava neograničenu slobodu kretanja svih lica, vozila i robe kroz Distrikt. Vidjeti: http://www.policijabdbih.gov.ba.

266 Član 8. Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", br. 2/10).

267 Npr. u Federaciji Bosne i Hercegovine nadležnost za obrazovanje je podijeljena, pa je npr. predškolsko i osnovno obrazovanje u nadležnosti općine, srednje i visoko u nadležnosti kantona, a Federacija Bosne i Hercegovine u oblasti obrazovanja također ima koordinirajuću nadležnost koju vrši putem resornog Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke, dok je u Brčko Distriktu kompletan sistem obrazovanja u nadležnosti ove jedinice lokalne samouprave.

268 Tako su prihodi iz 2009. godine raspoređeni na sljedeći način: Federaciji Bosne i Hercegovine pripalo je 64,39%, Republici Srpskoj 32,06% i Brčko Distriktu BiH 3,55% ukupnih prihoda Uprave za indirektno oprezivanje BiH.

Iz nadležnosti koje su dodjeljene Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine vidimo da je kapacitet tih nadležnosti široko rasprostranjen pa zaključujemo da su, u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, nadležnosti Brčko Distrikta date mnogo šire od nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ili Republici Srpskoj.

Skupština Brčko Distrikta je zakonodavno tijelo Distrikta269 u čijoj je nadležnosti i određivanje opće politike Distrikta u skladu sa Statutom Brčko Distrikta. Skupština se sastoji od 31 zastupnika, koji biraju građani neposredno na općim izborima. Mandat zastupnika je četiri godine. Nadležnosti Skupštine su da usvaja statut, budžet, poslovnik Skupštine, zakone Distrikta, nadgleda rad Vlade i organa uprave, gradonačelnika i dr. Skupština ima svog predsjednika i potpredsjednika.

U administrativnom smislu Brčko Distrikt uređen je na način da ima Vladu Distrikta, na čelu s gradonačelnikom, i Skupštinu. Vlada se sastoji od odjela: za stručne i administrativne poslove, za javni registar, za zdravstvo i ostale usluge, za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, za javne poslove, za obrazovanje, za komunalne poslove, za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja, za javnu sigurnost, za prostorno planiranje i imovinskopravne odnose i za privredni razvoj, kulturu i sport.[270]

Na osnovu iznesenog, vidimo da se sistem lokalne samouprave u Brčko Distriktu kao jedinici lokalne samouprave Bosne i Hercegovine veoma razlikuje od sistema lokalne samouprave u drugim jedinicama lokalne samouprave u entitetima Bosne i Hercegovine. Ovaj sistem, nakon deset godina od uspostavljanja Brčko Distrikta pokazao se uspješnim i adekvatnim za primjenu u nekim drugim dijelovima Bosne i Hercegovine. Po ovakvom modelu, modelu Distrikta, mogu se organizirati i neki drugi gradovi, kao što je glavni grad Bosne i Hercegovine - Sarajevo, a o čemu će biti više riječi u zaključku.

---

269 Po ovoj nadležnosti Skupština Distrikta razlikuje se od drugih skupština/općinskih vijeća jedinica lokalne samouprave koja su predstavnička tijela, dok se u Brčko Distriktu radi o zakonodavnom i predstavničkom tijelu građana.

270 O Brčko Distriktu, vidjeti: Grupa autora "Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine - izabrani aspekti" Sarajevo, 2009., str. 337-360.

Također, s obzirom na neadekvatno funkcioniranje Grada Mostara opisano u jednom od prethodnih poglavlja, a s druge strane uspješno funkcioniranje Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, neka rješenja koja su se pokazala primjenjivim i uspješnim u praksi Brčko Distrikta mogla bi se primijeniti i u funkcioniranju Grada Mostara. Ta rješenja su npr. dobro funkcioniranje javne uprave/opštinske uprave u korist pružanja usluga građanima, finansiranje, izbor čelnih organa, multietnička administracija i dr.

ORGANIZIRANJE OPĆINA I GRADOVA U BOSNI I HERCEGOVINI

8

8.1. Historija Saveza općina i gradova u Bosni i Hercegovini

Savez općina i gradova tadašnje Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine konstituiran je 1973. godine s ciljem da unapređuje i razvija komunalni sistem, odnosno tadašnji sistem lokalne samouprave, i štiti interese lokalnih zajednica. Savez općina i gradova Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, na osnovu Amandmana XLII. tačka 9. na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, uspostavljen je 1989. godine kao samoupravna institucija političkog sistema u Bosni i Hercegovini. U Savezu općina i gradova do izbijanja ratnih sukoba bile su udružene sve općine sa područja Bosne i Hercegovine. Savez je konstituiran radi razvoja i unapređenja komunalnog sistema (sistema lokalne samouprave), međugradske i međunarodne saradnje i radi zaštite zajedničkih interesa općinea i gradova.[271]

Kako lokalne demokratije predstavljaju krupno pitanje za prijem u evropske kulturne i privredne integracije, Savez općina i gradova u proteklom periodu bio je angažiran na međunarodnom priznavanju, odnosno prijemu u članstvo Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Savez općina i gradova predložio je tadašnjem Predsjedništvu Republi-

271 Vidjeti web-stranicu: http://www.sogfbih.ba.

ke Bosne i Hercegovine, a zatim zatražio od Vlade Republike Bosne i Hercegovine ratifikaciju evropskog dokumenta iz oblasti lokalne samouprave - Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, po kojoj se osigurava i garantira lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Vlada Republike Bosne i Hercegovine ratificirala je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u oktobru 1994. godine,[272] a u isto vrijeme, u novembru 1994. godine, Savez općina i gradova Republike Bosne i Hercegovine primljen je u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*) - CLRAE[273] u statusu specijalnog gosta.

Sadašnje državno političko uređenje i teritorijalna koncepcija Bosne i Hercegovine sa njena dva entiteta zahtjevali su konstituiranje dva entitetska saveza (Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine i Savez općina i gradova Republike Srpske).

8.2. Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine

Sadašnji Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine konstituiran je na osnivačkoj skupštini 29.05.2002. godine kao pravni sljednik pomenutog saveza. Tom prilikom je Savezu pristupilo 56 općina. Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine je samostalna organizacija dobrovoljno udruženih općina i gradova u Federaciji Bosne i Hercegovine čiji je cilj razvoj lokalne samouprave, unapređenje rada i zaštita interesa jedinica lokalne samouprave. Savez trenutno broji 79 jedinica lokalne samouprave od 80 postojećih u Federaciji Bosne i Hercegovine.[274]

S međunarodnopravnog aspekta, tri su ključna događaja trasirala nove perspektive Saveza i to:

- ratifikacija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, oktobar 1994. godine (Vlada Republike Bosne i Hercegovine),

272 „Službeni list RBiH" br. 31/94 od 03.11.1994. godine.

273 Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

274 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 434.

- prijem zajednice općina i gradova Bosne i Hercegovine u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) kao specijalnog gosta (novembar 1994. godine),
- prijem Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope (april 2002. godine).

U okviru Saveza ostvaruju se slobodna razmjena iskustava i mišljenja, promocija zajedničkih interesa, učešće u konsultacijama za donošenje propisa, zaštita zajedničkih interesa, te saradnja sa nacionalnim i međunarodnim asocijacijama. Misija Saveza je da promovira demokratsku i efikasnu lokalnu vlast (u skladu sa principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi):

- zastupanjem zajedničkih interesa svojih članica na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine kao i na međunarodnom planu,
- pružanjem profesionalnih usluga članicama,
- stvaranjem platforme za razmjenu znanja i informacija.

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Savez na nivou Federacije ima pravo da:

1. djeluje kao zakonski zastupnik svojih članica pred vlastima u Federaciji Bosne i Hercegovine;
2. priprema prijedloge zakona i amandmane na prijedloge zakona u cilju poboljšanja zakona i propisa kojima se regulira rad jedinica lokalne samouprave;[275]
3. daje mišljenja i prijedloge u vezi sa raspodjelom javnih prihoda u dijelu koji se odnosi na finansiranje jedinica lokalne samouprave;
4. uspostavlja kontakte i saradnju sa sličnim organizacijama u zemlji i inozemstvu, te da postane član međunarodnih asocijacija;
5. obavlja druge funkcije u skladu sa statutom Saveza.[276]

---

275 Savez je u prethodnom periodu imao značajnu ulogu u donošenju Zakona o osnovnim principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, te na osnovu toga možemo konstatirati da Savez ova prava adekvatno koristi. Također, Savez je aktivan na uspostavljanju međuopćinske saradnje, ali i međunarodne saradnje, te u koordinaciji i implementaciji niza projekata koji direktno ili indirektno pomažu razvoju lokalne samouprave.

276 Član 51. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09).

Trenutno Savez ima veoma dobru koordinirajuću ulogu između općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, organizira razne seminare i konferencije iz oblasti lokalne samouprave, unapređuje rad pojedinih općina, stimulira kvalitet (*beacon* shema i sl.) i dr.

Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine tokom 2009. godine u sklopu svojih aktivnosti izradio je i predložio Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i amandman na Ustav Bosne i Hercegovine kojim bi se regulirala i pravno normirala u Ustavu Bosne i Hercegovine lokalna samouprava. Ovim prijedlogom amandmana predlaže se sljedeće: *a) građani imaju pravo i odgovornost da u jedinicama lokalne samouprave (općinama i gradovima) odlučuju o izvornim, prenesenim i povjerenim pravima, u skladu sa ustavom i zakonom. Ta će prava ostvarivati preko neposredno izabranih općinskih i gradskih skupština, odnosno općinskih i gradskih vijeća, te općinskih i gradskih načelnika. Zakonom i statutom se uređuju oblici i načini neposrednog učešća građana u upravljanju javnim poslovima lokalne zajednice.*

Utvrđuju se osnovne nadležnosti jedinica lokane samouprave: *a) Jedinica lokalne samouprave, u skladu sa ustavom i zakonom, ima vlastite nadležnosti koje uključuju naročito: ostvarivanje i zaštitu ljudskih sloboda i prava; planiranje razvoja; uređenje prostora; urbanističko planiranje; stambena politika; upravljanje prirodnim resursima; komunalna infrastruktura; predškolsko i osnovno obrazovanje; kultura i sport. b) Viši organi vlasti će, kada je to u interesu građana, poslove iz svoje nadležnosti povjeravati jedinicama lokalne samouprave. c) Lokalne vlasti će biti konsultovane, u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.*

Utvrđuje se finansiranje jedinica lokane samouprave: *a) Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće vlastite finansijske izvore, kao i na sredstva za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova. Finansijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će srazmjerna njihovim nadležnostima. b) Zakonom se utvrđuju principi i kriteriji za učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli javnih prihoda srazmjerno njihovoj nadležnosti i drugim relevantnim kriterijima. c) Zakonom će se uspostaviti mehanizmi i osigurati sredstva solidarnosti kako bi se poboljšao položaj jedinica lokalne samoupra-*

ve ispod prosječnog stepena razvijenosti. Takvim postupcima se ne mogu sužavati nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Utvrđuje se zaštita prava na lokalnu samoupravu. *Osigurani su ustavno-sudska i drugi vidovi zaštite prava na lokalnu samoupravu. Zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud Bosne i Hercegovine ako je do povrede došlo aktima ili radnjama institucija Bosne i Hercegovine. Postupak za zaštitu prava na lokalnu samoupravu mogu pokrenuti: općinsko ili gradsko vijeće; općinska ili gradska skupština, općinski načelnik i gradonačelnik i odgovarajuća asocijacija općina i gradova.*[277]

Iako Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine zaslužuje pohvale za dosadašnji rad, mišljenja smo da Savez ima još mnogo posla na promociji lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, ali i na svojoj afirmaciji. Savez treba da predloži i zastupa inicijativu za objedinjavanje entitetskih saveza u Savez općina i gradova Bosne i Hercegovine, te da sagleda stvarne probleme onih jedinica lokalne samouprave koje se susreću sa problemima finansiranja svojih potreba i provođenjem nadležnosti.

8.3. Savez općina i gradova Republike Srpske

Savez općina i gradova Republike Srpske osnovan je 1998. godine u Brčkom i čine ga općine koje su se udružile radi međusobne saradnje te radi pružanja servisa svim članicama, razmjene iskustava, zajedničkog nastupa i djelovanja. Savez općina i gradova Republike Srpske je nacionalna asocijacija jedinica lokalne samouprave koja zastupa njihove interese pred centralnim vlastima i predstavlja centar za pružanje usluga iz oblasti lokalne samouprave. Strategija Saveza ogleda se u kreiranju i osiguranju visokih poslovnih standarda u svim ključnim elementima organizacije (ciljevima, sredstvima, strukturi, kadrovima, informacijama) i vitalnim elementima upravljanja (planiranja, odlučivanja, organiziranja, koordiniranja, kontroliranja) svih članica Saveza.[278]

277 Izvor: http://www.sogfbih.ba.

278 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 435.

Misija Saveza općina i gradova Republike Srpske kao samostalne, nestranačke, nepolitičke asocijacije lokalnih vlasti usmjerena je na:

- afirmaciju principa i vrijednosti lokalne samouprave, zaštitu i razvoj lokalne samouprave na osnovu principa demokratije i decentralizacije vlasti,
- podsticanje, organiziranje i usaglašavanje međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave,
- utvrđivanje zajedničkih stavova svojih članica i pokretanje inicijative pred nadležnim državnim organima uspostavljanjem dijaloga između predstavnika lokalne i državne vlasti,
- ostvarivanje saradnje sa nacionalnim i međunarodnim asocijacijama lokalnih vlasti.[279]

Djelatnost Saveza odvija se u svim oblastima života i rada od značaja za lokalne jedinice, a naročito:

- organiziranju razmjene iskustava i drugih oblika međusobne saradnje članica ove asocijacije, utvrđivanju i zauzimanju stavova o pitanjima od zajedničkog interesa, saradnji sa organima i organizacijama koje se zalažu za iste ciljeve,
- organiziranju rasprava o aktuelnim pitanjima zaštite, razvoja i unapređenja lokalne samouprave,
- unapređivanju i razvijanju aktivnosti javnih službi u komunalno-stambenoj oblasti, urbanizmu, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, kulturi i zaštiti čovjekove okoline,
- utvrđivanju programa rada i preduzimanju mjera za njihovo ostvarivanje,
- predlaganju izmjena ili donošenju propisa i mjera Republike Srpske u oblasti lokalne samouprave,
- informiranju o praksi u Republici Srpskoj i inozemstvu u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu,
- saradnji sa međunarodnim i nacionalnim asocijacijama lokalnih vlasti i s inozemnim gradovima i općinama.

Naš stav je da aktivnosti Saveza u Republici Srpskoj idu na ruku većim

279 Vidjeti web-stranicu: http://www.alvrs.com.

i razvijenijim općinama, gdje se Savez često pojavljuje kao servis raznih usluga, ali nažalost manjim i slabije razvijenim općinama izostaje ta pomoć, kako od Saveza tako sve više i od centralnih organa ovog entiteta u posljednje vrijeme. Savez je poduzeo i neke konkretne aktivnosti kao što je izrada Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj.[280] Inače, općine u Republici Srpskoj po zakonu se dijele na razvijene, srednje razvijene, nerazvijene i izrazito nerazvijene.[281]

Da bi se ocijenile aktivnosti oba saveza, bilo bi korisno angažirati nezavisnu superviziju slične organizacije i strukture iz neke druge države, npr. Slovenije, koja bi nezavisno i objektivno sagledala rad oba Saveza u posljednjem periodu i dala neku vrstu eksterne evaluacije.

Apsurdno je da na nivou Bosne i Hercegovine još nemamo ujedinjen savez općina i gradova Bosne i Hercegovine, što na neki način potvrđuje rascjepkanost te nedovoljnu saradnju među pojedinim općinama i gradovima u Bosni i Hercegovini. Međutim, u prethodnom periodu nije bilo nikakve konkretne inicijative za ujedinjenje dva saveza u jedan na nivou Bosne i Hercegovine, pa se iz toga može zaključiti da i entitetskim savezima odgovara rascjepkanost. Prednost objedinjavanja saveza bila bi u tome što bi Bosna i Hercegovina na međunarodnom planu imala jednog predstavnika u asocijacijama i savezima općina i gradova, a rad jednog saveza bio bi efektivniji za razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Dodatni razlog za neophodnost postojanja saveza općina i gradova Bosne i Hercegovine nalazi se u činjenici da Brčko Distrikt, kao posebna jedinica lokalne samouprave, nije članica niti jednog entitetskog saveza, kao i da ujedinjeni savez ima veće šanse da se izbori za adekvatnu ustavnu i zakonsku poziciju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

---

280 Izvor: http://www.alvrs.com/srpski/novosti.html.

281 Član 67. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13).

KRITIČKI OSVRT NA PRAVNI OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

9

U Ustavu Bosne i Hercegovine, kako smo već rekli, nisu sadržane odredbe o lokalnoj samoupravi, odnosno Ustavom Bosne i Hercegovine ne regulira se lokalna samouprava. Oblast i pitanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini na nivou države nisu regulirani ni zakonom jer na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji čak ni opći ili okvirni zakon o lokalnoj samoupravi.

Međutim, s obzirom na to da je Bosna i Hercegovina još 1994. godine ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi kao najvažniji evropski dokument iz ove oblasti koja je na taj način postala dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, to u izvjesnoj mjeri ublažava nedostatke, odnosno pravne praznine i nepostojanje propisa o lokalnoj samoupravi na nivou Bosne i Hercegovine. Važna činjenica koja se tiče Evropske povelje o lokalnoj samoupravi jeste da je Bosna i Hercegovina od 2002. godine postala članica Vijeća Evrope, a također je pristupila integracijskim procesima radi pristupanja u članstvo Evropske unije.

Entiteti Bosne i Hercegovine, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, imaju svoje zakone o lokalnoj samoupravi koji međusobno nisu usklađeni, a nisu usklađeni ni sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Iz ovoga možemo zaključiti da normativna rje-

šenja (pravni, zakonski okvir) u vezi sa lokalnom samoupravom nisu adekvatno usklađena, iako se radi o teritoriji i pravnom poretku jedne međunarodno priznate, suverene i nezavisne države.

Međutim, ni postojeća normativna rješenja nisu adekvatno primijenjena ili se ne primjenjuju. Dakle, praktična iskustva i rješenja, odnosno trenutno stanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, nije adekvatno usklađeno sa legislativom odnosno pozitivnim normativnim rješenjima.[282]

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske usvojen je 2004. godine (mada je i prije njega bilo odgovarajućih propisa iz ove oblasti, a čija je primjena počela 2005. godine). Ovaj zakon je 2005. godine u dva navrata dopunjavan.[283]

Ovim zakonom se, naprimjer, propisuje da se u organima općina i gradova, kao i u izboru njihovih funkcionera, mora osigurati proporcionalna zastupljenost pripadnika sva tri konstitutivna naroda i pripadnika iz reda ostalih prema posljednjem popisu stanovništva. Ko bukvalno i dosljedno čita pravnu normu mogao bi zaključiti: da je to u redu jer se traži proporcionalna zastupljenost i u skladu je sa odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, a mislio bi da se odnosi na posljednji prijeratni popis stanovništva iz 1991. godine.

Međutim, u ovom zakonu nigdje se ne propisuje da je to popis stanovništva iz 1991. godine, već se aludira na neki „posljednji popis", odnosno na popis koji političari iz manjeg bosanskohercegovačkog entiteta zagovaraju i uporno traže njegovo održavanje u predstojećem periodu, a sve u cilju legalizacije trenutne situacije koja je proizvod etničkog čišćenja stanovništva bošnjačke i hrvatske nacionalnosti iz ovog entiteta. Ovakva normativna rješenja impliciraju odraz političke volje onih političkih struktura koje upravo stoje iza etničkog čišćenja i ratnih zločina pa i genocida u pojedinim gradovima u Bosni i Hercegovini (Srebrenica, Prijedor, Bijeljina, Zvornik i dr.).[284]

---

282 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 436.

283 "Službeni glasnik RS", br. 42/05 i 118/05.

284 Grupa autora (uključujući i Mujakić M.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo, 2009., str. 436-437.

Interesantno bi bilo kada bi se provelo detaljnije sociološko-demografsko istraživanje (koje bi uključivalo primjenu i korištenje empirijskih metoda) u organima jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj o tome koliko je zaposleno pripadnika konstitutivnih naroda Bošnjaka i Hrvata. Ili, isto tako bilo bi korisno provesti istraživanje o tome koliko je zaposleno Srba u organima jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.[285]

Kod analiziranja problematike lokalne samouprave moramo istaći i jedan formalni problem, koji na neki način predstavlja nelogičnost, a to je naziv entiteta - jer unutar jedne međunarodno priznate države imamo slučaj da se jedan entitet naziva „federacija" a drugi „republika," što je svojevrsni apsurd. Činjenica je da ovaj apsurd nema direktnog, ali ima indirektnog uticaja na lokalnu samoupravu na način da jedan entitet ima tzv. centralističko uređenje, a drugi tzv. federativno uređenje unutar jedne međunarodno priznate države kao subjekta međunarodnog prava.

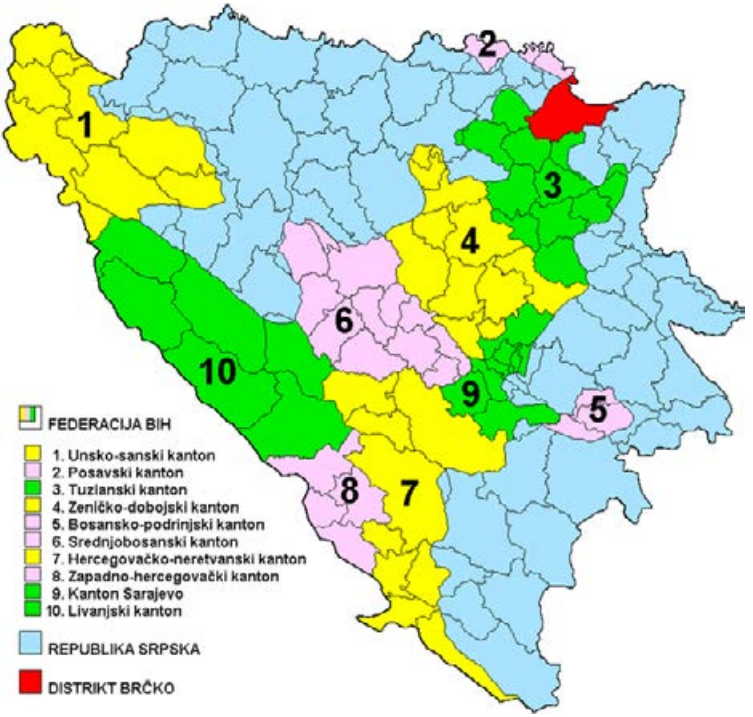
Osim toga, u nazivu jednog entiteta sadržana je i odrednica „srpska", a u Ustavu Republike Srpske piše da je to entitet konstitutivnih naroda Srba, Bošnjaka i Hrvata. Međutim, sam naziv tog entiteta nije u skladu sa ovom ustavnom odredbom jer ako nosi naziv *Republika Srpska*, onda se određuje čija je, te su Bošnjaci i Hrvati u tom entitetu po samom osnovu naziva diskriminirani. Ova diskriminacija spušta se do nivoa lokalne samouprave jer su do prije nekoliko godina gradovi u svojim nazivima sadržavali pridjev „srpski", što je promjenjeno i što je za pohvalu. Međutim, prijeratni nazivi nekih općina na prostoru današnje Republike Srpske sadržavali su pridjev „bosanski", što je, također promijenjeno.[286]

Osim ovih primjera imali smo i primjere grubih promjena prijeratnih naziva općina, npr. općine Foča, koji je tadašnja Srpska narodna skupština 1994. godine preimenovala u „Srbinje" pa je stari naziv Foča vraćen tek 2004. godine odlukom Ustavnog suda Bosne i Her-

285 Na način da se npr. provede pilot-istraživanje u nekoliko općina oba bh. entiteta.

286 Npr. nazivi općina Bosanski Brod, Bosanska Dubica, Bosanski Novi, Bosanski Šamac i Bosanska Kostajnica.

cegovine, što na neki način može predstavljati svojevrstan presedan zaštite lokalne samouprave bar u pogledu naziva općina. Mišljenja smo da bi se svim općinama u Bosni i Hercegovini trebali vratiti stari nazivi ili kompromisom donijeti novi nazivi općina koji ne bi bili diskriminatornog karaktera prema pripadnicima ostalih naroda.



Mapa br. 2: Sadašnja teritorijalna struktura u Bosni i Hercegovini[287]

287 Izvor: http://www.sogfbih.ba/.

Pored navedenih negativnih kritika, tokom izrade ovog istraživačkog rada došli smo do zaključka da su Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, u odnosu na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, mnogo detaljnije i preciznije definirane:

a) nadležnosti jedinica lokalne samouprave i
b) nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave (vijeće/skupština općine i načelnik).

U oba slučaja u Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske taksativno, obimnije i detaljnije su navedene sve nadležnosti i podnadležnosti, a te razlike komparativno predstavljamo u sljedećoj tabeli.

Vrsta i obim nadležnosti utvrđenih zakonom	Entitet Federacija Bosne i Hercegovine	Entitet Republika Srpska
Nadležnosti općina	29	69
Nadležnosti općinskih vijeća/ skupština općina	18	29
Nadležnosti načelnika	10	18

Tabela br. 1

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske zadržava jednostepenu lokalnu samoupravu kao u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, odnosno Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini, te ostavlja monotipski model općine kako je i ranije bio uređen. Međutim, umjesto „izvršnog odbora" koji je do tada postojao i obavljao izvršnu vlast u jedinici lokalne samouprave, sada se uvodi funkcija načelnika općine kao osnovnog izvršnog organa sa veoma bitnim nadležnostima.[288]

U međusobnom funkcioniranju i radu načelnika općine i općinskog vijeća, odnosno skupštine općine, važnu ulogu i u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj ima činjenica da li načelnik općine dolazi iz političke opcije koja istovremeno ima većinu vijećnika, odnosno odbornika u skupštini općine, ili pak iz opozicije. Ukoliko načelnik dolazi

288 Dimitrijević P. i Jovičić J., „Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi RS", Brčko, 2005., str. 4.

iz jedne političke opcije, a općinsku/skupštinsku većinu u općinskom vijeću/skupštini općine čine odbornici druge političke opcije, donošenje i provođenje odluka od strane vijeća/skupštine općine i načelnika ide veoma sporo. Stoga možemo reći, da jedan organ na neki način koči i blokira rad drugog organa lokalne samouprave.

Dobar primjer ovakve situacije je Općina Gradačac u Federaciji Bosne i Hercegovine u mandatnom periodu 2004.-2008. godine kada je većinu u Općinskom vijeću imala jedna politička opcija, a druga politička opcija imala je načelnika općine iz svojih redova. U ovakvoj konstalaciji odnosa odluke su usvajane i provođene veoma sporo. Međutim, ovakva situacija odražava i visok nivo demokratije na lokalnom nivou gdje većina građana ukazuje povjerenje vijećnicima jedne političke opcije, dok ta većina pri izboru načelnika daje povjerenje kandidatu u kojeg imaju više povjerenja da će biti sposobniji, kvalificiraniji i bolji menadžer u lokalnoj zajednici.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je 2006. godine, kada je i stupio na snagu i do sada je imao jednu dopunu od strane Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu.[289] Ovaj zakon je vrlo pozitivno ocijenjen od stručnjaka Vijeća Evrope, čija su mišljenja pomogla u usklađivanju Zakona sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.[290] Zakon je donio niz pozitivnih promjena u odnosu na prava i odgovornosti, te izvore finansiranja jedinica lokalne samouprave. Njime je regulirano niz važnih pitanja kao što su: prijenos nadležnosti sa viših nivoa vlasti, odnos načelnika i općinskog vijeća, procedura usvajanja budžeta, status mjesnih zajednica, učešće građana u odlučivanju i dr.[291]

Usvajanjem ovog zakona svi kantoni morali su uskladiti svoje propise sa Ovim zakonom, a jedinice lokalne samouprave također su bile dužne

289 Zakon o dopuni Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", br. 51/09).

290 Grupa autora, „Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 2007., str. 7.

291 Ibid., str. 7.

da usklade svoje statute sa Zakonom.[292] Međutim, to nije tako u praksi jer se kasni sa primjenom određenih odredaba Zakona, a naročito onih koje se tiču usklađivanja propisa kantona (zakoni) i općina (statuti) prema hijerarhiji pravnih akata.

Tako većina kantona, među kojima je npr. Tuzlanski kanton, još nisu inicirali donošenje novih zakona o lokalnoj samoupravi koji bi bili usaglašeni sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok je npr. Zapadnohercegovački kanton usvojio novi Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona zapadnohercegovačkog,[293]a Kanton Sarajevo i Unsko-sanski kanton su tokom 2010. godine inicirali usvajanje novih kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi. Također, i Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine kao i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske normira monotipski obim nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Danas u velikom broju država se ustavima i pravnim sistemima reguliraju osnove sistema lokalne vlasti, dajući joj određeni stepen autonomije koja podrazumijeva organizacionu, funkcionalnu i finansijsku autonomiju. Pitanje finansiranja lokalne samouprave regulirano je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima Republike Srpske.

Mišljenja smo da je procenat koji se izdvaja za finansiranje lokalne samouprave nedovoljan i neujednačen. Dok izdvajanja za lokalnu samoupravu u Federaciji Bosne i Hercegovine iznose 8,42% od ukupnih javnih prihoda, u Republici Srpskoj taj procenat iznosi 23%. Mišljenja smo da se ova disproporcija procenta javnih prihoda ogleda upravo u činjenici da dobar dio javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine ide za finansiranje kantona, kako je predstavljeno u tabeli.

---

292 Grupa autora, „Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 2007., str. 51 (član 60. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine).

293 "Narodne novine Kantona Zapadno-hercegovačkog", br. 3/09.

Naziv rashoda iz javnih prihoda	Federacija BiH	Republika Srpska
Finansiranje entiteta	36,20%	73,50%
Finansiranje kantona	51,48%	-
Finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave	8,42%	23,00%
Direkcija za ceste/Putevi RS	3, 90%	3,50%

Tabela br. 2

Na osnovu provedenog istraživanja tokom izrade ove monografije, došli smo do zaključka da je glavna prepreka funkcioniranju lokalne samouprave finansiranje funkcija, odnosno finansiranje zakonskih i statutarnih ovlaštenja, što predstavlja suštinsko pitanje za funkcioniranje općina. Obično su sredstva nedovoljna za uspješno funkcioniranje, a naročito za lokalni razvoj i kapitalna ulaganja u infrastrukturu i privredu.

Lokalne vlasti nemaju stabilnu finansijsku osnovu niti samostalne izvore prihoda na osnovu kojih bi ravnomjerno i u kontinuitetu djelovale na ekonomskom razvoju lokalne zajednice. Evidentni su brojni zahtjevi i inicijative mjesnih zajednica za realizaciju lokalnih projekata čiji je cilj ekonomski razvoj cjelokupnog prostora općine. Razvoj i unapređenje komunalne infrastrukture je osnovna funkcija općine kao jedinice lokalne samouprave.[294]

Politička, administrativna i fiskalna struktura oba entiteta se razlikuju. Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od deset kantona i 74 općine i šest gradova. Ona je administrativno i fiskalno decentralizirana, ali uz izuzetno slabu vertikalnu i horizontalnu saradnju. Republika Srpska sastoji se od 57 općina i šest gradova i ona je administrativno i fiskalno centralizirana, uz malo prijenosa ovlaštenja na lokalne vlasti.

Kao nivo vlasti najbliži građanima, općine dobivaju samo 8% svih javnih prihoda u oba entiteta, uprkos rastućoj listi odgovornosti i nezado-

294 To su najčešće: izgradnja i održavanje lokalnih puteva, vodosnabdijevanje, kanalizacija, odvođenje otpadnih voda, javna rasvjeta, izdrada urbanističkih planova općina, odvoženje i deponije smeća i dr.

voljenih građanskih zahtjeva. Ti zahtjevi uključuju potrebu za velikim kapitalnim investicijama u infrastrukturu neophodnu za ekonomski i društveni razvoj, a koje se ne realiziraju u okviru tekuće raspodjele prihoda. Čak su i prividno vlastiti izvori prihoda, kao što je porez na imovinu, regulirani sa višeg nivoa vlasti, prikupljani od entitetskih poreznih ureda i u slučaju Federacije Bosne i Hercegovine dijeljeni sa kantonima. S druge strane, građani su često držali općine odgovornim za usluge koje su ustvari odgovornost viših nivoa vlasti.[295]

Značajan problem lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je i što je potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma došlo do podjele teritorije u Bosni i Hercegovini, pri čemu je međuentitetskom linijom podijeljeno 49 općina. Povlačenje međuentitetske linije derogiralo je opće kriterije o teritorijalnoj i demografskoj veličini općine. Lokalne sredine tražile su novo konstituiranje općina isključivo po etničkom kriteriju, zanemarujući ekonomske, komunikacione, infrastrukturne i druge kriterije. Trenutno u Bosni i Hercegovini imamo niz općina ali i gradova[296] koji su formirani isključivo iz političkih odnosno, preciznije, nacionalnih razloga, a ne funkcionalnih.

Važno i još uvijek otvoreno pitanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je i povratak izbjeglih i raseljenih lica u njihova prijeratna prebivališta. Kao posljedica etničkog čišćenja u Bosni i Hercegovini, veliki broj stanovnika je početkom rata protjeran iz svojih lokalnih zajednica. Ovo pitanje ostaje još neriješeno u Bosni i Hercegovini, a Anex VII. Općeg okvirnog sporazuma za mir neimplementiran.

Mnogi načelnici općina protestiraju zbog entitetskog (i kantonalnog) centralizma smatrajući da to u mnogo čemu ograničava razvoj općina, naročito razvijenih.[297] Mjesne zajednice u sistemu lokalne samouprave nedovoljno su iskorištene, a mogli bismo reći i zapuštene. Inače, mjesne zajednice obavljaju vrlo korisne poslove za općine. To su prije svega poslovi mobilizacije lokalnog stanovništva za različite lokalne aktivnosti i

295 Grupa autora, „Procjena lokalne uprave u Bosni i Hercegovini i preporuke", USAID, Sarajevo, 2003., str. 2.

296 Kao što je to npr. grad Istočno Sarajevo, kao tvorevina vještačkih općina (Istočno Novo Sarajevo, Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad, Sokolac, Trnovo i Pale) i niz drugih općina.

297 Primjer za ovakav odnos je Bihać i Unsko-sanski kanton.

briga za socijalno marginalizirane pojedince i grupe.

Mjesne zajednice, nažalost, nemaju odgovarajuću finansijsku i stručnu pomoć općinskih organa. Iako se općine žale na centralizam viših organa, isto tako i općine provode centralizam u odnosu na mjesne zajednice. Mjesne zajednice su vrlo korisne i društveno upotrebljive institucije pa bi bilo logično da ih općinske uprave uključe u svoje aktivnosti kao ravnopravne partnere, a ne kao puke transmisije.

Općine veoma često iskorištavaju mjesne zajednice, naročito u ruralnim područjima, za različite infrastrukturalne projekte (npr. asfaltiranje lokalnog puta i sl.) kada putem tih mjesnih zajednica izričito traže sufinansiranje projekata od strane građana, za razliku od mjesnih zajednica u urbanim djelovima općine kada to nije slučaj. Konkretan primjer upravo je sufinansiranje izgradnje lokalnih puteva u općini od strane građana ruralnih mjesnih zajednica što nije slučaj sa građanima mjesnih zajednica, u urbanim djelovima općine.

U ovakvim slučajevima općine ozbiljno diskriminiraju stanovništvo na svojoj teritoriji. Možemo otvoreno reći da se u ovom kontekstu pravi razlika između "sela i gradova" ali i između građana koji žive na selima (ruralnim mjesnim zajednicama) i u gradovima, odnosno općinama (urbane mjesne zajednice).[298] Ono što je interesantno, za pitanje lokalne samouprave u vezi sa mjesnim zajednicama jeste posmatranje njihovog funkcioniranja. Naprimjer, općina Cazin ima ukupno 23 mjesne zajednice, od kojih je samo jedna urbana i to Mjesna zajednica Cazin, a sve ostale ruralne, dok općina Novi Grad Sarajevo ima 26 ukupno urbanih mjesnih zajednica. U prvom slučaju podršku općini uglavnom daju mjesne zajednice, dok u slučaju općine Novi Grad Sarajevo općina daje svu podršku mjesnim zajednicama.[299]

Možemo navesti i druge primjere koji predstavljaju dobru stranu lokal-

298 Autor je prisustvovao jednoj takvoj situaciji u Mjesnoj zajednici Biberovo Polje u općini Gradačac, uvjerio se u to na osnovu slučaja koji je već postao redovan. Međutim, autor je prisustvovao i aktivnostima u (urbanoj) Mjesnoj zajednici Staro Hrasno, općina Novi Grad Sarajevo, gdje građani nemaju nikakvih obaveza u pogledu sufinansiranja bilo kakve aktivnosti, npr. popravak rupa na asfaltu, uređenje parka, postavljanje klupa, ulične rasvjete i sl.

299 Detaljnije vidjeti web-prezentacije navedenih općina: http:// www.opcinacazin.com i http:// www.novigradsarajevo.ba.

ne samouprave u Bosni i Hercegovini, a to su jedinstvo lokalnih vlasti u cijeloj Bosni i Hercegovini u zahtjevima za uravnoteženu funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju – preraspodjelu nadležnosti i materijalnih resursa u korist lokalnog nivoa vlasti. Lokalni nivo je jedini nivo vlasti u Bosni i Hercegovini koji ima tradiciju i kontinuitet funkcioniranja, a Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine je domaći primjer pozitivnih i brzih efekata funkcionalne i fiskalne decentralizacije.[300]

Kada želimo da kritički utvrdimo slabosti, prijetnje i nedostatke lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, moramo biti objektivni i svaku eventualnu slabost ili nedostatak elaborirati i argumentirati. Pored toga, osim slabosti u lokalnoj samoupravi moramo pronaći i eventualne prilike, mogućnosti i snage. Dakle, osim negativnih moramo istaći i pozitivne stvari i na osnovu tih omjera snaga donijeti ukupan kritički sud o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini.

Ono što su slabosti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, na koje su ukazivali i drugi teoretičari koji su istraživali ovu problematiku, jesu neadekvatan i neujednačen tretman lokalne samouprave u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, nekompatibilan sa evropskim dokumentima; centralizacija nadležnosti na nivou entiteta i kantona; praksa oduzimanja „atraktivnih" nadležnosti od općina i dodjeljivanja „delikatnih" nadležnosti općinama; neadekvatna i često nejasna i neprecizna distribucija nadležnosti između lokalnog i drugih nivoa vlasti u praksi često rezultira neefikasnim pružanjem usluga, nesporazumima i konfliktima.

Nadalje, to je svakako i vrlo neujednačena teritorijalna struktura lokalne samouprave („patuljaste" i „divovske" općine)[301] u konfliktu sa krutom, monotipskom strukturom nadležnosti (iste nadležnosti za sve općine), rigidan zakonski okvir ne omogućava zajedničko obavljanje nekih poslova između više općina niti teritorijalno interesno povezivanje – formiranje geografski i funkcionalno logičnih grupa (osim formiranja gradova); nema razlika u pravnom statusu općina, uz istovremene ogromne razlike u stepenu urbanizacije i infrastrukturne opremljenosti;

300 Vidjeti dokument: Grupa autora, „Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini" časopis Lokalna samouprava, maj 2005., te „Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BiH", Banja Luka, 2006.

301 Npr. Breza i Cazin kao jedna "patuljasta" i "divovska" općina.

skromni vlastiti prihodi općina, slabo razvijen finansijski menadžment i sistem višegodišnjeg finansijskog planiranja u općinama i dr.[302]

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini ima i određene dobre prilike za budućnost koje treba iskoristiti, a to su: puna primjena principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i dobrih evropskih praksi u pogledu nadležnosti lokalne samouprave, funkcionalna i fiskalna decentralizacija, stvaranje modela fleksibilne strukture nadležnosti lokalne samouprave, pristup regionalnim fondovima Evropske unije kroz ekonomsku regionalizaciju i razvojne strategije, partnerstvo javnog i privatnog sektora u lokalnom ekonomskom razvoju, kapitalnim investicijama, komunalnoj infrastrukturi i uslugama i dr.[303]

302 Grupa autora, "Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini," časopis Lokalna samouprava, maj 2005., te "Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BiH", Banja Luka, 2006.

303 Ibid.

10 ZAKLJUČAK

Na osnovu istraživanja koje smo proveli i dostupne literature koju smo konsultirali, možemo konstatirati da lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini nije na samom početku, ali je sigurno daleko od kraja reformirane i evropski harmonizirane lokalne samouprave. Zbog toga u ovoj oblasti još ništa nije zaključeno i definitivno gotovo. Najveći nedostatak dosadašnjeg toka reformi lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini jeste u tome što su se one odvijale skoro isključivo u normativnoj sferi („kozmetičke reforme"), popravljanjem starih i donošenjem novih propisa. U Bosni i Hercegovini, kako vidimo iz prethodno rečenog, imamo solidno zakonodavstvo (iako u potpunosti neusklađeno sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi) u odnosu na veoma neujednačenu lokalnu samoupravu. Razlog za velike probleme u ovoj oblasti jesu neadekvatna i nedosljedna primjena zakona i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

U uslovima značajnih društvenih, pravnih i političkih transformacija u našem društvu i državi te težnji za uspostavljanje evropskih demokratskih standarda, nadamo se da će i ova monografija biti doprinos daljnjem i detaljnijem naučnom istraživanju iz oblasti lokalne samouprave. Lokalna samouprava u predratnom periodu u Bosni i Hercegovini bila je uređena kao dio integralnog sistema samoupravljanja

(komunalni sistem), a općine su bile organizirane kao „država u malom" i imale su široka ovlaštenja. Tada je općina bila nosilac razvoja na svojem području. Općina je predstavljala decentraliziranu državnu vlast koja se sa više od 80% svoje djelatnosti usmjeravala na izvršavanje saveznih i republičkih propisa, a ne samo na puko obavljanje lokalnih zadataka i zadovoljavanje lokalnih interesa građana.

Iz prethodnih razmatranja mogli smo doći do određenih osnovnih zaključaka. U ovoj monografiji izložili smo osnovne pojmove koji se odnose na lokalnu samoupravu, predstavili normativna rješenja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, odnosno u oba njena entiteta. Također, dali smo pregled zakonskih rješenja kojim se uređuje ova veoma važna materija.

Prezentirali smo i nekoliko primjera zaštite prava na lokalnu samoupravu putem ustavnog suda (naveli nekoliko predmeta, odnosno presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine). Svjesni smo činjenice da u Fedraciji Bosne i Hercegovine još nema adekvatne pravne zaštite i prakse sudova u vezi sa lokalnom samoupravom te da je taj proces u začetku.

U ovoj monografiji prezentirali smo kritički osvrt, kako na normativna rješenja tako i na praktična iskustva i stanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. U radu smo predstavili saveze općina i gradova u entitetima Bosne i Hercegovine koji na neki način koordiniraju saradnju jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Vidimo da su rješenja pitanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini veoma raznolika. Evidentno je da je lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini suočena sa brojnim nejasnoćama u razgraničenju nadležnosti između općina i viših nivoa vlasti, a što je posebno naglašeno u Federaciji Bosne i Hercegovine u odnosu između općina i kantona, gdje kantoni često ne poštuju samostalnost i autonomiju jedinica lokalne samouprave. U oba entiteta viši nivoi vlasti često posežu za ovlaštenjima općina, uzurpiraju njihova prava i imovinu i time osporavaju i negiraju principe/načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Na osnovu razlike u terminologiji organa jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini zaključujemo da se entitetski propisi o lokalnoj samoupravi nisu mogli usaglasiti ni oko zajedničkog imena organa

lokalne samouprave – općinsko vijeće/skupština općine i načelnik/načelnik općine, ni oko članova lokalnih vijeća/skupština - općinski odbornik/općinski vijećnik. Pitanje izvora finansiranja lokalne samouprave nije adekvatno i sistemski riješeno, iako je ovo pitanje suštinsko za funkcioniranje lokalne samouprave.

Nadalje, nije adekvatno osigurana zaštita prava lokalne samouprave kod ustavnih sudova (situacija je možda bolja u Federaciji Bosne i Hercegovine gdje je Ustavni sud počeo donositi presude u predmetima koje su počeli da pokreću načelnici općina u cilju zaštite prava na lokalnu samoupravu).

Možemo navesti određene pozitivne primjere koji predstavljaju dobru stranu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, a to su jedinstvo lokalnih vlasti u cijeloj Bosni i Hercegovini u zahtjevima za uravnoteženu funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju – preraspodjelu nadležnosti i materijalnih resursa u korist lokalnog nivoa vlasti. Lokalni nivo je jedini nivo vlasti u Bosni i Hercegovini koji ima tradiciju i kontinuitet funkcioniranja, a Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine je domaći primjer pozitivnih i brzih efekata funkcionalne i fiskalne decentralizacije.

Nakon što smo konstatirali trenutno stanje, odnosno pravni okvir lokalne samouprave *de lege lata*, potrebno je dati prijedloge *de lege ferenda*. Prema našem mišljenju, u Bosni i Hercegovini u oblasti lokalne samouprave trebalo bi učiniti sljedeće:

1. U Ustav Bosne i Hercegovine ugraditi barem opće odredbe o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini, odnosno propisati da se lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini ostvaruje na nivou općina i gradova. Činjenica je da je Amandmanom I. na Ustav Bosne i Hercegovine, kojim je riješen status Brčko Distrikta i kojim je Brčko Distrikt ušao u Ustav Bosne i Hercegovine, spomenuta *lokalna samouprava* u kontekstu definicije Brčko Distrikata kao posebne jedinice lokalne samouprave, ali to nije dovoljno jer pitanje lokalne samouprave treba jasno regulirati bar općim ustavnim normama kao ustavnu kategoriju.

   To se može uraditi usvajanjem, amandmana koji bi glasio:

   „Amandman II. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu I iza tačke 3. dodaje se nova tačka 4. koja glasi:

„4. *Lokalna samouprava*

U Bosni i Hercegovini lokalna samouprava ostvaruje se na nivou općine. Sve općine u Bosni i Hercegovini imaju svoje statute, jednake nadležnosti, jednak status, te istovrsne organe vlasti. Lokalna samouprava bit će detaljnije uređena okvirnim zakonom o lokalnoj samoupravi u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini uživa ustavno-pravnu zaštitu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine."

2. Neophodno je oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi – Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske – međusobno uskladiti i uspostaviti jednak (simetričan) sistem lokalne samouprave na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine, a što podrazumijeva isti ili sličan obim nadležnosti općina, iste organe općina, iste uslove za osnivanje/formiranje gradova i niz drugih stvari koje trenutno dovode do različitog tretmana u jednom od drugog bh. entiteta u pogledu lokalne samouprave.
3. Neophodno je oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi – Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske - u potpunosti uskladiti sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, jer Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske nije usklađen sa osnovnim principima Evropske povelje, ali ni sa drugim dokumentima i propisima Vijeća Evrope i Evropske unije, naročito u pogledu evropskih integracija Bosne i Hercegovine. Prijedlog naveden pod rednim br. 2., tj. međusobno usklađivanje entitetskih zakona te usklađivanje tih zakona sa Evropskom poveljom, treba biti jedinstven proces tako da okviri tih zakona moraju biti usklađeni sa Poveljom kao i pojedine njihove odredbe, kao što je obim nadležnosti jedinica lokalne samouprave i njihovih organa i dr.
4. U Bosni i Hercegovini na svim nivoima vlasti moraju se doslovno primijeniti sve odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na

način da Bosna i Hercegovina, kao država koja je ratificirala Povelju, treba delegirati svojim entitetima i jedinicama lokalne samouprave jasne naloge za potpunu primjenu Povelje, ali i da to bude propisano okvirnim zakonom iz prijedloga navedenog pod rednim brojem 5.

5. U Bosni i Hercegovini neophodno je usvojiti okvirni ili opći zakon o lokalnoj samoupravi na državnom nivou, odnosno zakon o osnovama lokalne samouprave kojim bi se na jedinstven način trebalo da uredi sistem lokalne samouprave u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, pa bi tim okvirnim zakonom trebalo definirati nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Prema našem mišljenju, te nadležnosti su: donošenje budžeta jedinica lokalne samouprave, donošenje razvojnih i urbanističkih planova, upravljanje i raspolaganje lokalnom imovinom, ubiranje lokalnih prihoda, upravljanje i raspolaganje prirodnim resursima, upravljanje komunalnim poslovima, te nadležnosti iz oblasti kulture, socijalne zaštite, sporta, turizma i sl.
6. Također, neophodno je usvojiti i okvirni zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave, odnosno o pripadajućim javnim prihodima na jednoobrazan način u cijeloj Bosni i Hercegovini, bez velikih odstupanja u finansiranju lokalne samouprave kako je to sada slučaj. Ovaj prijedlog za usvajanje državnog zakona o finansiranju lokalne samouprave proizilazi iz činjenice da su izdvajanja iz ukupnih prihoda za lokalnu samoupravu u Republici Srpskoj 23%, za razliku od izdvajanja u Federaciji Bosne i Hercegovine koje iznosi 8,42% te su procentualno veća za više od dva puta, ali i veća u odnosu na ukupne prihode jer se na osnovu izračunavanja ukupnih prihoda u Bosni i Hercegovini, npr. za 2009. godinu, dobije sljedeća računica: od ukupnih, tj. 100% prihoda Bosne i Hercegovine, za lokalnu samoupravu u Republici Srpskoj izdvaja se 7,37%, za lokalnu samoupravu u Federaciji Bosne i Hercegovine 5,42% te za Brčko Distrikt 3,55%. Na osnovu ovih podataka možemo zaključiti da su ipak veća izdvajanja za lokalnu samoupravu u Republici Srpskoj nezavisno od ukupnih prihoda tog bh. entiteta. Finansiranje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini mora biti adekvatno jedinicama lokalne samouprave, odnosno da se izdvajanja vrše ravnomjerno na osnovu kriterija broja stanovništva, veličine općine ili na način za koji se opredijeli zakono-

davac, ali da taj način bude adekvatan.[304]

7. S obzirom na funkciju jedinica lokalne samouprave da zadovoljavaju lokalne potrebe, trebalo bi doći do usitnjavanja teritorija postojećih općina i povećavanja ukupnog broja općina u Bosni i Hercegovini (svakako u slučaju ukidanja kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine kao suvišnog nivoa vlasti odnosno uprave). Prema našem mišljenju, ovakva unutrašnja državna organizacija u kontekstu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini definitivno je neodrživa, a najviše je na štetu upravo lokalne samouprave.
8. Grad Sarajevo, kao glavni grad Bosne i Hercegovine, treba urediti na poseban način, tim prije što današnji Grad Sarajevo čine samo četiri općine (Centar, Novi Grad, Stari Grad i Novo Sarajevo), a prije rata u Bosni i Hercegovini činilo ga je šest gradskih i četiri prigradske općine. Smatramo da bi adekvatan način uređenja Grada Sarajeva kao glavnog grada Bosne i Hercegovine mogao biti uređenje Sarajeva kao distrikta Bosne i Hercegovine, na sličan način kako je uspostavljen Brčko Distrikt. Ovakav model zahtijevao bi i drugačiju teritorijalnu prekompoziciju Bosne i Hercegovine na način da bi se sadašnji model entiteta i kantona u jednom od dva entiteta, kao nefunkcionalan, neekonomičan i nepravedan (jer je po posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine bilo 48% Bošnjaka, 37,1% Srba, 14,3% Hrvata i 0,6% ostalih, a teritorija Bosne i Hercegovine podijeljena je na dva entiteta u omjeru 51:49%), zamijenio konceptom regija, kao što je slučaj uređenja lokalne i regionalne samouprave u Republici Sloveniji, što smo prethodno opisali. Taj novi model uređenja Grada Sarajeva uz sadašnje općine trebao bi okupljati barem i općine Ilidža i Vogošća.
9. Statuse gradova u Bosni i Hercegovini treba usaglasiti, a radi se o Gradu Sarajevu, Gradu Banjoj Luci i Gradu Mostaru, na način da

304 Egzaktni statistički podaci za 2009. godinu. U 2009. godini Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine doznačila je raspodjelu prihoda Federaciji Bosne i Hercegovine 64,39%, Republici Srpskoj 32,06% i Brčko Distriktu 3,55%, od čega Federacija Bosne i Hercegovine izdvaja 8,42% a Republika Srpska 23% ili, u odnosu na 100% prihoda, to za Federaciju Bosne i Hercegovine iznosi 5,42% i za Republiku Srpsku 7,37%.

izbor gradonačelnika bude jedinstven (ili posredan kroz gradska vijeća kao što je to slučaj sa Gradom Sarajevom i Mostarom, pa i Brčko Distriktom, ili neposredan kao što je to slučaj u Banjoj Luci). Također, treba jasno utvrditi da gradonačelnik, zamjenici gradonačelnika te predsjednik gradskog vijeća i njegovi zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. U kontekstu ovih usaglašavanja potrebno je preuzeti neka pozitivna iskustva iz Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine jer je to dobar model organizacije sa desetogodišnjim iskustvom multietničke lokalne samouprave.

10. Nove gradove u Fedraciji Bosne i Hercegovine – Grad Zenica, Grad Tuzla, Grad Bihać, Grad Široki Brijeg i u Republici Srpskoj – Grad Bijeljina, Grad Doboj, Grad Prijedor i Grad Trebine dalje osnaživati u smislu kvalitetne i funkcionalne lokalne samouprave zasnovane na principima Evropske povelje, a ne da gradovi imaju iste funkcije kao što su do sada imali u statusu općine/opštine, te da se njihov status ogleda samo u novom nazivu.
11. Neophodno je objediniti dva entitetska saveza općina i gradova u jedan na nivou Bosne i Hercegovine, državni savez općina i gradova Bosne i Hercegovine, jer ako postoje npr. sportski savezi i drugi vidovi udruženja i asocijacija, potrebno je objediniti i ovaj savez koji može pomoći lokalnoj samoupravi u cijeloj Bosni i Hercegovini (u svim jedinicama lokalne samouprave). Dodatni razlog za neophodnost postojanja saveza općina i gradova Bosne i Hercegovine nalazi se u činjenici da Brčko Distrikt, kao posebna jedinica lokalne samouprave, nije članica niti jednog entitetskog saveza, kao i da ujedinjeni savez ima veće šanse da se izbori za adekvatnu ustavnu i zakonsku poziciju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.
12. Općine u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj normativno su monotipske, mada sve općine zbog svojih subjektivnih razloga (kao što su privredni i ekonomski razvoj, javni prihodi i dr.) ne ostvaruju sve nadležnosti u istom ili sličnom obimu. Nadalje, po pitanju da li je bolje da sve općine budu monotipske (isti pravni status i iste nadležnosti) ili višetipske postoje oprečna razmišljanja, kako u teoriji tako sve više i u praksi. Naime, pitanje izbora tipa općina po kriteriju nadležnosti veoma je važno, aktuelno i komplek-

sno pitanje koje zahtijeva posebno obrazloženje. Ako se vratimo u pravnu historiju i vidimo da su općine u feudalnoj Francuskoj prije Velike buržoaske revolucije iz 1789. godine bile višetipske, te da su one razvijenije imale veće nadležnosti, a one manje razvijene manji obim nadležnosti i ovlaštenja, kao i da je ovaj princip dokinut upravo Revolucijom kojom se zalagalo za ista prava svih građana, pa tako i jedinica lokalne samouprave. Ukinute su sve razlike među ljudima i feudalne privilegije, a samim tim i privilegije gradova, koji su sada međusobno izjednačeni, pa i sa seoskim općinama. Od tada sve francuske općine, velike i male, gradske i seoske, imaju jedinstven pravni status i jedinstveno uređenje.[305]

Iako je bio standard da sve općine imaju jednake ovlasti, te iako je takav sistem bio zastupljen i u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini u vrijeme socijalističkog društvenog poretka, a i danas ga *de lege lata* prepoznaje zakonodavac u Bosni i Hercegovini, imamo interesantan primjer susjedne Republike Hrvatske gdje su do 2000. godine bile monotipske općine. Međutim, iz ekonomskih razloga omogućeno je da finansijski snažnije lokalne jedinice obavljaju i poslove mimo obligatornog djelokruga. Mnogi teoretičari iz Bosne i Hercegovine zagovaraju promjenu monotipskog modela u višetipski, ali mi se rukovodimo objektivnim principima i zalažemo za ostanak monotipskog modela po kojem sve općine imaju jednake nadležnosti za svoje građane, a općine koje mogu u potpunosti da vrše svoje nadležnosti neka ih vrše, dok onima koje imaju određenih problema u vršenju tih nadležnosti treba omogućiti alternativni mehanizam za vršenje, tj. ako imaju mogućnosti da vrše nadležnosti da ih vrše, a ako su trenutno spriječene npr. zbog ograničenog budžeta, neće ih vršiti.

13. U organima jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini mora se osigurati proporcionalna zastupljenost pripadnika konstitutivnih naroda i iz reda ostalih prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine, jer trenutna situacija nacionalne zastupljenosti u općinama, naročito u Republici Srpskoj, nije adekvatna u

305 Vidjeti poglavlje 3.4.2. Lokalna samouprava u Francuskoj.

kontekstu državnih službenika i namještenika u organima jedinica lokalne samouprave – općinama u Republici Srpskoj u kojima je prije rata u Bosni i Hercegovini bilo mnogo više pripadnika bošnjačkog konstitutivnog naroda, ili pak u kojima je bošnjački narod bio i dominantan. Ova situacija odnosi se i na funkcionere koji obavljaju najviše dužnosti u jedinicama lokalne samouprave.

14. Neophodno je osigurati veću autonomiju za općine (naročito u pružanju javnih usluga) i ojačati kapacitete u svim segmentima općina, kao što su finansijsko-materijalni, ljudski odnosno kadrovski kapaciteti, tehnički, informatički, operativni i dr.
15. Potrebno je osigurati bolje odnosno adekvatno finansiranje i budžetiranje općina iz javnih prihoda, a što bi se moglo ostvariti ako se prethodno adekvatno implementira preporuka data pod rednim br. 6.
16. Neophodno je učiniti općinsku administraciju funkcionalnom, efikasnom u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima, provesti informatizaciju javne uprave u općinama kao što je *e-uprava* te omogućiti i olakšati administrativne procedure na lokalnom nivou, što znači smanjiti broj potrebne dokumentacije za rješavanje prava građana iz oblasti lokalnih potreba, pojednostaviti dobivanje dokumentacije koju izdaju lokalni općinski organi, kao što su: urbanističke saglasnosti, građevinske dozvole i dr.
17. U Federaciji Bosne i Hercegovine postoje vijeća (općine i grada), a u Republici Srpskoj postoji skupština općine kao predstavničko tijelo građana, što bi naročito trebalo usaglasiti u okvirnom zakonu dajući im jedinstven naziv npr. općinsko/opštinsko vijeće, jer naziv *skupština* više odgovara nekom zakonodavnom organu, pomalo je arhaičan i podsjeća na terminologiju komunalne samouprave, a naziv *vijeće* više odražava predstavničko tijelo građana na lokalnom nivou.
18. Osigurati jedinstven sistem zaštite prava na lokalnu samoupravu u cijeloj Bosni i Hercegovini na način da se osiguraju ustavni mehanizmi zaštite prava lokalne samouprave, kako je to riješeno u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje je Ustavni sud ovlašten da

štiti pravo lokalne samouprave. Dakle, neophodno je na isti način utvrditi odredbu/normu u Ustavu Bosne i Hercegovine (i u Ustavu Republike Srpske, u kojem trenutno ne postoji mehanizam zaštite prava na lokalnu samoupravu) radi osiguranja istog nivoa zaštite jedinica lokalne samouprave na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine na jedinstven način.

19. Nomotehnika pravnih propisa iz oblasti lokalne samouprave - zakona o lokalnoj samoupravi, statuta gradova i statuta općina uopće nije usaglašena sa Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine i Pravilima normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske. Zakoni o novim gradovima iz 2014. godine u Federaciji Bosne i Hercegovine usaglašeni su sa Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa.

Na samom kraju možemo konstatirati glavno zaključno razmatranje, a to je objektivni i racionalni model državno-pravnog uređenja Bosne i Hercegovine i njene lokalne samouprave kao buduće članice Evropske unije. Ako uzmemo u obzir trenutno složeno ustavno uređenje i modele koji se nude, prepoznajemo da je objektivno i racionalno najbolje da Bosna i Hercegovina bude koncipirana po sljedećem modelu: Bosna i Hercegovina kao nezavisna, suverena i međunarodno priznata država polupredsjedničkog političkog sistema teritorijalno organizirana po modelu multietničkih privredno-ekonomskih i geografskih regija u kojim neće biti predominantan niti jedan konstitutivni narod.

Regije bi predstavljale srednji nivo vlasti, a osnovni nivo vlasti bile bi općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave i najbliže potrebama lokalnog stanovništva odnosno građanima. Centri regija bili bi uređeni kao gradovi, npr. Banja Luka, Mostar, Tuzla, Zenica i dr. Sarajevo bi bilo uređeno kao poseban i glavni grad Bosne i Hercegovine, možda na način kako je to uređen Brčko Distrikt. Unutar regija općine bi bile jedinice lokalne samouprave sa istim nadležnostima u svim regijama i sa dovoljnim nivoom decentralizacije i dekoncentracije vlasti upravo radi građana kojima je najbliža i najvažnija.

Također, možemo zaključiti da smo dokazali postavljenu hipotezu da lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini ima sve veći značaj u cilju pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, da lokalna samouprava mora biti usklađena sa evropskim propisima te da je sadašnji sistem vlasti i državne organizacije učinio lokalnu samoupravu neefikasnom i tromom, što je potrebno hitno promijeniti i lokalnoj samoupravi dati mnogo veći značaj, upravo onakav kako joj evropske države daju.

Osim što smo dokazivali postavljenu hipotezu, nadamo se da smo ispunili zadate i postavljene ciljeve i zadatke monografije, a to prije svega podrazumijeva da smo istražili pravnu prirodu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, prezentirali prikaz pravnog/normativnog okvira u Bosni i Hercegovini, dali uporednopravni prikaz reguliranja lokalne samouprave u nekim evropskim državama, kritički analizirali postojeće stanje u Bosni i Hercegovini, adekvatno ukazali na potrebu harmonizacije lokalne samouprave i dali niz prijedloga za poboljšavanje pravnog okvira i stanja *de lege ferenda* ali i *de constitutione ferenda*.

Također, nadamo se da će rezultati ovog istraživanja pomoći i drugim istraživačima iz oblasti ustavnog, državnog, javnog i prava lokalne samouprave, kao i da će doći do nadležnih na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti na lokalnim i državnom nivou u cilju primjene ponuđenih prijedloga koji su rezultat ovog istraživanja.

11 LITERATURA

11.1. Pravni izvori

1. Ustav Bosne i Hercegovine (www.ccbh.ba/bos);
2. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (www.fbihvlada.gov.ba);
3. Ustav Republike Srpske (www.vladars.net);
4. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (www.conventions.coe.int);
5. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, *„Službene novine Federacije BiH"*, br. 49/06 i 51/09;
6. Zakon o osnovama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine *„Službene novine Federacije BiH"*, br. 6/95.;
7. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, *„Službene novine Federacije BiH"*, br. 22/06;
8. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, *„Službeni glasnik RS"*, br. 101/04, 42,05, 118/05 i 98/13.;
9. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, *„Službeni glasnik RS"*, br. 35/99;
10. Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi Republike Srpske, *„Službeni glasnik RS"*, br. 11/94, 6/95, 26/95, 15/96, 17/96, 19/96 i 6/97;
11. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, *„Službeni glasnik RS"*, br. 69/09 i 70/12;
12. Zakon o Gradu Bihać, Zakon o Gradu Zenica, Zakon o Gradu Tuzla, Zakon o Gradu Široki Brijeg, *„Službene novine Federacije BiH"* br. 80/14;

13. Statut Grada Sarajeva;
14. Statut Grada Banja Luke;
15. Statut Grada Mostara;
16. Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine;
17. Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine br. U-21/06, U-8/08, U-11/08 i U-18/09.

11.2. Knjige, udžbenici, monografije

1. Alderfer H. F., *„American Local Government and Administration"*, New York, 1956.;
2. Alić H., *„Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini"*, magistarski rad, Sarajevo, 2001.;
3. Byrne T., "*Local Government in Britain"*, London, 1990.;
4. CH. Beard "*The American Government and Politics"*, New York, 1953.;
5. Dedić S., *„Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine"*, Sarajevo, 1998.;
6. Dimitrijević P. i Jovičić B., *„Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi RS"*, Brčko, 2005.;
7. Duvnjak N., *„Ogledi o dejtonskoj Bosni i Hercegovini"*, Sarajevo, 2004.;
8. Đorđević J., *„Osnovni tipovi lokalne samouprave"*, Beograd, 1957.;
9. Đorđević J., *„Sistem lokalne samouprave u Jugoslaviji"*, Beograd, 1957.;
10. Đurđev A., *„Lokalna samouprava"*, Novi Sad, 2003.;
11. Grupa autora, *„Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH"*, Savez općina i gradova FBiH, Sarajevo, 2007.;
12. Grupa autora, *„Uporedna iskustva lokalnih samouprava"*, Beograd, 2002.;
13. Grupa autora (uključujući i Mujakić I. M.), *„Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti"*, Sarajevo, 2009.;
14. Grupa autora, *„How to Improve Development on Local Lavel? Handbook with best practice examples from South-East Europe"*, Zagreb, 2004.;
15. Hasić Z., *„Država"*, Sarajevo, 2009.;
16. Ibrahimović M., *„Političko pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini"*, magistarski rad, Sarajevo, 2004.;
17. Imamović M., *„Historija države i prava Bosne i Hercegovine"*, Sarajevo, 2003.;
18. Jokay C., "*Local Goverment in Bosnia and Herzegovina"* u Kandeva E. *"Stabilization of Local Goverments"*,Open Society Insittute, Budapest, 2001.;
19. Jovičić M., *„Regionalna država"*, Beograd, 1996.;
20. Jovičić M., *„Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim*

zemljama", Beograd, 1974.;
21. Jovičić M., *„Veliki ustavni sistemi"*, Beograd, 1973.;
22. Kandeva E., *"Stabilization of Local Governments"* (*"Local Government in Bosnia and Herzegovina"*), Budapest, 2000.;
23. Kemeter D., *„Komunalne djelatnosti"*, Zagreb, 2009.;
24. Koprić I., "*Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia"*, Zagreb, 2003.;
25. Koprić I. i dr., "*Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu"*, Zagreb, 2014.;
26. Koprić I. i dr., "*Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj"*, Zagreb, 2013.;
27. Marković Lj., *„Modernizacija lokalne uprave i samouprave"*, Sarajevo, 2004.;
28. Marković G., *„Perspektive participativne demokratije"*, Beograd, 2007.;
29. Miličević N., Pašić H., Zlokapa Z., Štitić A., *„Lokalna samouprava u BiH"*, Sarajevo, 1999.;
30. Miličević N., Pejanović M., Kukić S., Zlokapa, Z., Milidragović D., Pašić H., Štitić A., *„Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini"*, Sarajevo, 2001.;
31. Musabegović N. i Voćkić-Avdagić J., *„Lokalna samouprava-traganja i iskustva"*, Sarajevo, 1999.;
32. Pavić Ž., "*Od antičkog do globalnog grada"*, Zagreb, 2001.;
33. Pobrić N., *„Ustavno pravo"*, Mostar, 2000.;
34. Pusić E., *„Komuna i općina"*, Zagreb, 1981.;
35. Pusić E., *„Lokalna samouprava"*, Zagreb, 1967.;
36. Pusić E., *„Lokalna zajednica"*, Zagreb, 1963.;
37. Sadiković Ć., *„Politički sistem"*, Sarajevo, 2000.;
38. Šmidovnik J., *„Lokalana samouprava"*, Sarajevo, 1999.;
39. Trnka K., *„Ustavno pravo"*, Sarajevo, 2006.;
40. Trnka K., Miličević N., Simović M., Dmičić M., *„Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi-komentar"*, Sarajevo, 2004.;
41. Trkulja J. i Fotić K., *„O lokalnoj samoupravi i procesu decentralizacije u Francuskoj"*, 2002.;
42. Vlaj S., *„Lokalna samouprava – teorija in praksa"*, Ljubljana, 2006.;
43. Zlokapa Z. i dr., *„ Kocka do kocke - dobro je dobro graditi - Modeli organizacije lokalne samouprave"*, Banja Luka, 2007.

11.3. Enciklopedije, leksikoni, rječnici

1. *„Pravni leksikon"*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007.;
2. *„Pravna enciklopedija"*, Savremena admnistracija, Beograd, 1985.

11.4. Studije i članci u časopisima

1. Ćemerlić H., *„Lokalna samouprava u FNRJ"* Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu br. I, Sarajevo, 1953.;
2. Dmičić M., *„Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini"*, u „Srpska pravna misao" br. 41, Banja Luka, 2007.;
3. Festić I., *„Osnovne karakteristike razvoja uprave u Bosni i Hercegovini"*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1988.;
4. Horvat L., *„Neka pitanja finansiranja lokalne samouprave"*, „Zakonitost" br. 11-12/90, Zagreb, 1990.;
5. Jelčić B., *„Financiranje lokalne samouprave"* u Zbornik radova Savjetovanja „Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske", Osijek, 1999.;
6. Lauc Z., *„Lokalna samouprava i načelo supsidijarnosti"*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru br. XI, Mostar, 1998.;
7. Miličević N., *„Stanje i problemi lokalne samouprave u BiH"*, „Pravni savjetnik" br. 5/2001, Sarajevo, 2001.;
8. Miljko Z., *„Lokalna samouprava u BiH"*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru br. XVIII, Mostar, 2005.;
9. Mujakić I. M., *„Učešće mladih u lokalnoj upravi - Evropska povelja o učešću mladih u životu na općinskom i regionalnom nivou"*, Lokalna samouprava br. 6/2004., Sarajevo, 2004.;
10. Mujakić I. M., *„Normativno uređenje lokalne samouprave u Republici Srpskoj"*, Pravna misao br. 3-4/2008, Sarajevo, 2008.;
11. Mujakić I. M., *„Ustavno-pravna zaštita lokalne samouprave"*, stručni časopis „ZIPS", br. 1145, Sarajevo, 2008.;
12. Mujakić I. M., *„Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine, koncept, nadležnosti i organi"*, Hrvatska javna uprava br. 4/2010, Zagreb, 2010.;
13. Mujakić I. M., *„Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i njena primjena u Bosni i Hercegovini"*, Evropsko zakonodavstvo br. 33-34/10, Beograd, 2010.;
14. Pehar S., *„Lokalna samouprava i uprava u Federaciji BiH"*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru br. XV, Mostar, 2002.;
15. Publikacija *Procjena lokalne uprave u Bosni i Hercegovini i preporuke*, USAID, Sarajevo, 2003.;

16. Publikacija *„Evropska povelja o lokalnoj samoupravi"*, izdavači Vijeće Evrope i Misija OSCE-a u BiH, Sarajevo, 2003.;
17. Pusić E., *„Lokalna samouprava"*, u „Zakonitost" br. 11-12, Zagreb, 1990.;
18. Šimović J., *„Finansiranje lokalne samouprave"*, Zakonotost br. 11-12/90, Zagreb, 1990.;
19. Vlaj S., *„Poti in stranpoti slovenske lokalne samouprave"* u časopisu „Skupnost občin Slovenije", br. 64, 65 januar/februar 2009., Ljubljana, 2009.;
20. Zlokapa Z., *„Učešće građana u odlučivanju, šta Evropa očekuje od BiH"* u „Srpska pravna misao", br. 41, Banja Luka, 2007.

BILJEŠKA O AUTORU

Muhamed (Ibrahim) Mujakić rođen je 1981. godine u Bihaću. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Završio je Poslovnu školu Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Sarajevu i Političku školu Vijeća Evrope u Strazburu. Magistrirao je iz oblasti državnog i javnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici. Položio je pravosudni ispit pri Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine.

Trenutno radi u Službi za poslove sa strancima, a radio je u Ministarstvu civilnih poslova, Uredu registrara Suda Bosne i Hercegovine. Radio je kao asistent-saradnik na Fakultetu za upravu u Sarajevu. Jedan je od osnivača naučno-istraživačke organizacije Pravnog instituta u Bosni i Hercegovini i naučni istraživač pri istom. Autor je preko 20 stručnih i naučnih članaka i priloga objavljenih u stručnim časopisima u zemlji i inozemstvu. Autor je knjige „Pravni aspekti lokalne samouprave u BiH", izdavač Službeni list BiH 2011. godine te koautor „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine", izdavač Konrad Adenauer fondacija 2008. godine. Bio je član više odbora, komisija i drugih organa vlasti kao i organizacija civilnog društva. Od Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine izabran je na počasnu dužnost sudije porotnika Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Predavač je na Američkom univerzitetu u Bosni i Hercegovini.

Učesnik je više stručnih i naučnih skupova. Imao je niz stručnih usavršavanja i edukacija u zemlji i inozemstvu, od čega izdvajamo ona u Švedskoj (Lund University), Austriji (Karl-Frenzens University), Francuskoj (Vijeće Evrope, Strazbur), Italiji, Sjedinjenim Američkim Državama (Washington), Maleziji, Poljskoj (ODIHIR/OSCE), Egiptu (Police Academy), Velikoj Britaniji, Turskoj, Švajcarskoj, N.R. Kini, Španiji, SR Njemačkoj, Češkoj, Sloveniji, Srbiji, Hrvatskoj i Finskoj.

„Pitanje samouprave, posmatrano u najširem smislu, spada među najvažnije političke i državne probleme"

akademik Hamdija Ćemerlić

„Države nastaju i propadaju, a u njima gradovi i sela i dalje traju, možda baš zbog toga što ih je povijest prerasla i svoja vrenja i sukobe preselila na šire razine"

akademik Eugen Pusić

„Lokalna samouprava je jedna od institucija političke organizacije jedne zemlje..."

akademik Jovan Đorđević

Izdavači:

American University
in Bosnia and Herzegovina

Udruženje Pravni institut
u Bosni i Hercegovini

SOGFBIH
SAVEZ OPĆINA I GRADOVA
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
Association of municipalities and cities of the FBiH